

A TRIBUTAÇÃO DOS RENDIMENTOS EMPRESARIAIS EM PORTUGAL

O PASSADO, O PRESENTE E UMA PROPOSTA PARA O FUTURO

TESE DE MESTRADO EM ECONOMIA

**REALIZADO POR:
JOSÉ MANUEL CARVALHO DINIS CARMO**

**ORIENTAÇÃO:
PROF. DOUTOR ABEL L. COSTA FERNANDES**

**FACULDADE DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE DO PORTO
MAIO 2013**

NOTA BIOGRÁFICA

José Manuel Carvalho Dinis Carmo nasceu a 30 de Novembro de 1979, na Freguesia de Santa Cruz, cidade de Coimbra. É casado e pai de duas filhas.

Completoou o ensino primário na cidade de Joanesburgo, na África do Sul, regressando a Portugal em 1989. Concluiu, pela Universidade de Cambridge, o Primary English Test, o First Certificate in English e, com 18 anos, obteve o Certificate of Proficiency in English.

Frequentou a Escola Secundária Eça de Queiroz, na Póvoa de Varzim, onde concluiu o Liceu em 1999, ano em que ingressou na Licenciatura em Economia da Faculdade de Economia da Universidade do Porto e que concluiu em 2004. Em Janeiro de 2006 obteve o grau de “Pós-graduado” em Análise Financeira, também na Faculdade de Economia da Universidade do Porto.

É Revisor Oficial de Contas desde Outubro de 2012.

A nível profissional, iniciou carreira em 2004 no departamento de Auditoria da PricewaterhouseCoopers, onde esteve até 2008, alcançando a posição de *Senior Associate*.

Entre 2008 e 2010, trabalhou na equipa de controlo e consolidação da Sonaecom, a holding subsidiária do Grupo Sonae para as comunicações, *software* e media. Entre outras tarefas, foi responsável pela implementação da estrutura corporativa internacional da WeDo, líder mundial na produção de *software* de “*Revenue Assurance*” e atualmente presente em 15 países.

Em 2010 saiu da Sonaecom para ser cofundador da Plubee, a primeira empresa de compra coletiva em Portugal, tendo aberto ainda no mesmo ano sucursais no Brasil e em Hong-Kong. A Plubee foi posteriormente adquirida por outro *player* do mercado da compra coletiva.

Atualmente é Revisor Oficial de Contas e consultor de empresas a título individual.

AGRADECIMENTOS

À Cristiana, à Inês e à Maria pela sua paciência infinita e por serem uma constante fonte de inspiração.

Aos meus Pais, Irmã, Avó e, em particular, ao meu Avô que sempre vibrou com os meus sucessos académicos.

Ao Diogo e à Silvia, os outros irmãos que gostaria de ter tido, pelo estímulo e amizade.

À Eduarda, ao António e ao Pedro pela amizade que nos une, pela importância que desempenharam na minha vida profissional e por todo o carinho que sempre me dispensaram.

A todos os colegas com quem privei e trabalhei na PwC, na Sonaecom, na Plubee e, em particular, ao Dr. Adélio Macedo, sem os quais nunca teria conseguido reunir os conhecimentos para realizar este trabalho.

Finalmente, ao Prof. Doutor Abel Fernandes pela disponibilidade, apoio, preciosos esclarecimentos e sugestões e, sobretudo, por sempre ter insistido na conclusão desta empreitada.

RESUMO

A presente obra procura analisar os efeitos e o comportamento dos agentes económicos em Portugal face ao aumento da carga fiscal em geral e do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC) em particular. Apresenta e ilustra de forma detalhada os efeitos decorrentes do recurso a vários mecanismos de planeamento fiscal agressivo, disponíveis a contribuintes singulares e coletivos, que permitem minimizar de forma totalmente legítima a carga fiscal efetiva que incide sobre os seus rendimentos empresariais. Analisa ainda o impacto das distorções económicas internas e externas que provoca, nomeadamente ao nível da competitividade fiscal do país num contexto de economia global, com particular incidência para a possibilidade de deslocalização de sedes e dos centros de decisão efetiva das empresas para o estrangeiro.

O planeamento fiscal, apesar de legal e até recomendável, é uma prática dispendiosa. Não obstante, é um facto que empresas e empresários estão disponíveis para gastar milhares de euros em consultores fiscais e funcionários qualificados, com o objetivo de minimizar os encargos com impostos, algo apenas justificável pelo benefício que gera.

Pertinente, afigura-se portanto a questão de saber se há alternativas a esta política fiscal, principalmente numa altura de fortes restrições orçamentais e em que é fundamental encontrar formas de aumentar a base tributável.

Deste modo, termina-se com a apresentação de uma proposta alternativa credível ao modelo de tributação dos rendimentos empresariais atualmente vigente em Portugal. Para além de permitir a simplificação e a redução dos custos de administração e de cumprimento, através da desburocratização do imposto, tributa à mesma taxa os rendimentos salariais e empresariais, permitindo resolver a questão da dupla tributação dos rendimentos de capital, eliminando os incentivos à transferência de rendimentos da esfera pessoal para a empresarial, com o único objetivo de minimizar a taxa efetiva de imposto. Conforme demonstramos, o modelo apresentado permite ainda a manutenção do nível das receitas fiscais, isto apesar da significativa redução da carga fiscal global para a generalidade dos contribuintes, incentivando a sua continuidade na economia formal e tornando o país mais competitivo e apetecível em termos de atração de investimento internacional.

ABSTRACT

The present dissertation aims to study the behavior of Portuguese economic agents in light of the aggravation of the fiscal burden in Portugal and, in particular, of the Portuguese corporate income tax (IRC). It features and illustrates the effects of several aggressive fiscal planning mechanisms available to tax payers and that represent a legitimate way of minimizing the fiscal burden that levies their corporate income. It also analyzes, in a global economic context, the impact on Portugal's fiscal competitiveness of the internal and external economic distortions introduced by this aggravation, namely the possibility of dislocating abroad company headquarters and decision-making centers.

Fiscal planning, although legal and even recommendable, is expensive. Notwithstanding, it is an established fact that companies and entrepreneurs are willing to spend thousands of euros in fiscal consultants and highly qualified staff, with the sole objective of reducing their tax burden. This practice is only justifiable due to the gains it can generate.

Thus, it seems pertinent to understand whether there are alternatives to the current fiscal policy, given the existing strong budget restraints and the need to increase the tax base.

Keeping the above mentioned facts in mind, we finish the dissertation presenting a credible alternative to the corporate taxation system in force in Portugal. Besides the simplification and reduction of administrative and compliance costs, particularly by reducing tax bureaucracy, our model levies at the same rate both individual and corporate income, eliminating the incentive to transform personal income into corporate income with the sole objective of reducing the taxpayer's global taxation rate. As shown, our model also allows tax authorities to maintain the current tax revenues, despite reducing the global tax burden significantly for the majority of taxpayers, thus providing an incentive to remain within the formal economy, while making the country more competitive and attractive to foreign investment.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
I – POLÍTICA ECONÓMICA E O ORÇAMENTO DO ESTADO	6
1.1 A política económica e a política orçamental	6
1.2 O impacto dos ciclos políticos	12
1.3 O impacto sobre o orçamento do Estado.....	15
II – EVASÃO, FRAUDE E COMPLEXIDADE FISCAL	23
2.1 A distinção entre evasão e fraude fiscal.....	23
2.2 Evasão, fraude e complexidade legislativa	27
2.3 Burocracia e competitividade fiscal	31
III – O SISTEMA FISCAL PORTUGUÊS	38
3.1 Caracterização.....	38
3.2 A legislação fiscal relacionada com o abuso fiscal	42
3.3 A desburocratização do imposto	47
3.4 O IRC e as distorções económicas	50
IV – A EVASÃO FISCAL AO NÍVEL DAS PESSOAS SINGULARES	56
4.1 Enquadramento	56
4.2 Modelização prática	64
V – A EVASÃO FISCAL AO NÍVEL DAS EMPRESAS	69
5.1 Enquadramento de operações em território nacional	69
5.2 Enquadramento num contexto de internacionalização.....	77
5.3 Modelização prática das operações internas	80
5.4 Modelização prática das operações de internacionalização	89
VI – ALTERNATIVAS AO MODELO DE TRIBUTAÇÃO ATUAL	99
6.1 Modelos alternativos ao Imposto Único.....	101
6.1.1 O Imposto Dual.....	102
6.1.2 O modelo da Taxa Uniforme.....	105
6.2 A Taxa Uniforme aplicada à economia portuguesa	114
6.2.1 Uma variante introduzida no modelo português	118
6.2.2 Aplicação prática do modelo da taxa uniforme.....	120
CONCLUSÃO	128
BIBLIOGRAFIA	132

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Evolução da receita fiscal 2000-2012.....	20
Figura 2: Níveis da derrama estadual em função do lucro tributável.....	70
Figura 3: Aspeto da estrutura corporativa sendo todas as participações detidas diretamente pela empresa mãe em Portugal	92
Figura 4: Aspeto da estrutura corporativa realizando o investimento nas participadas através de uma sociedade SGPS localizada na Holanda	94
Figura 5: Aspeto da estrutura corporativa concentrando as participações societárias numa sociedade SGPS localizada na Holanda e o departamento tecnológico numa subsidiária na Irlanda	96
Figura 6: Declaração de rendimentos salariais.....	110
Figura 7: Declaração de rendimentos empresariais.....	112
Figura 8: Declaração de rendimentos salariais de um profissional liberal segundo o modelo da taxa uniforme	121
Figura 9: Declaração de rendimentos empresariais de um profissional liberal no primeiro ano de atividade	122
Figura 10: Declaração de rendimentos empresariais de um profissional liberal num ano “cruzeiro”	122

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Evolução dos principais impostos face ao PIB e face ao Consumo.....	22
Tabela 2: Posição relativa de Portugal em indicadores relacionados com o ónus fiscal.....	32
Tabela 3: Carga fiscal para uma PME nos países da UE	33
Tabela 4: Resumo dos gastos de funcionamento	64
Tabela 5: Apuramento do IRS a pagar	65
Tabela 6: Resumo do total de gastos para efeitos de IRC	66
Tabela 7: Resumo do cálculo do IRC	66
Tabela 8: Comparação da tributação entre as opções “Trabalhador Independente” e “Empresa”	67
Tabela 9: Análise comparativa da tributação de dividendos em Portugal, Holanda e Irlanda	78
Tabela 10: Análise comparativa da tributação de Juros, Royalties e Serviços em Portugal, Holanda e Irlanda	79
Tabela 11: Demonstração de resultados da empresa A.....	80
Tabela 12: Determinação do imposto a pagar pela empresa A	81
Tabela 13: Exemplo de uma operação para evitar o pagamento da derrama estadual	82
Tabela 14: Exemplo da alienação de uma participação societária	84
Tabela 15: Perímetro societário do grupo de sociedades em análise	85
Tabela 16: Determinação do imposto a pagar recorrendo ao RETGS	86
Tabela 17: Exemplo de aplicação do SIFIDE	88
Tabela 18: Determinação do imposto a pagar para a estrutura corporativa com sede em Portugal	93
Tabela 19: Determinação do imposto a pagar para a estrutura corporativa concentrada na Holanda	95
Tabela 20: Determinação do imposto a pagar para a estrutura corporativa com centro tecnológico na Irlanda	97
Tabela 21: O Imposto Dual nos países Nórdicos – valores de 2004 das taxas em %	104
Tabela 22: Determinação do valor global de isenções a atribuir no modelo da taxa uniforme	115
Tabela 23: Determinação do valor da taxa de tributação global a aplicar à economia portuguesa	116
Tabela 24: Total de encargos de um profissional liberal.....	120
Tabela 25: Regimes da taxa uniforme em vigor	127

INTRODUÇÃO

A presente dissertação resultou da possibilidade de conjugação de três circunstâncias muito particulares. Por um lado, o meu percurso profissional, que permitiu o conhecimento, eminentemente prático, de diversas operações de planeamento fiscal e o contato com diferentes regimes fiscais de vários países mundiais. Por outro, a necessidade de continuar a minha formação académica, o que me permitiu aprofundar os conhecimentos na área da Economia e das Finanças Públicas, nomeadamente compreender as relações existentes entre as medidas fiscais lançadas pelos diversos executivos e o seu impacto na economia. Finalmente, o gosto particular que desenvolvi pelo debate político e a constante inquietação que sinto perante o discurso da inevitabilidade do aumento de impostos. É necessário apresentar e encontrar alternativas a este “estigma fiscal” e neste trabalho procuro dar um contributo nesse sentido.

A conjuntura mundial, desde meados de 2008, tem sido fortemente penalizadora para os diferentes Estados-Membro integrantes da Zona Euro e não só. Alvo da pressão dos mercados, os juros da dívida dos países periféricos da Zona Euro aumentaram a um ritmo vertiginoso e ameaçam não apenas a sua viabilidade mas, sobretudo, a sua autonomia enquanto Estados soberanos.

Impossibilitados de responder através de políticas monetárias nacionais, fruto da União Monetária e, mais ainda, da adesão à moeda única, restam a estes países a ajuda da própria União Europeia, do Banco Central Europeu (BCE) e, quando necessário, do Fundo Monetário Internacional (FMI), para além das políticas orçamentais ou fiscais.

Dada a impossibilidade de recorrer à desvalorização da moeda, de forma a aumentar a competitividade-preço dos seus países, Governos (e governantes) voltam-se para a política fiscal em busca de soluções que permitam fazer face a uma dívida galopante e às dificuldades orçamentais resultantes da contração da economia.

Uma primeira medida de aumento da receita fiscal, aparentemente simples, recorrentemente utilizada pelos governos, é o aumento das taxas dos impostos diretos e indiretos. *Ceteris paribus*, para os menos informados, a medida parece óbvia e o aumento de receita garantido.

Porém, os agentes económicos, enquanto seres racionais, comportam-se de forma a maximizar a sua utilidade e bem-estar. Arthur Laffer demonstrou que é expectável a existência de um ponto de inflexão a partir do qual um aumento marginal da taxa de imposto, ao invés de proporcionar um aumento de receita fiscal, proporciona uma redução dessa mesma receita dado que os incentivos para gerar rendimento diminuem. Note-se que, no contexto, a palavra “gerar” pode perfeitamente ser substituída pela palavra “declarar” dado, sob determinadas circunstâncias, o incentivo à fuga e à evasão fiscal ser compensador.

A presente dissertação de mestrado não aspira, de todo, à condição de documento de política fiscal, todavia, pegando neste último aspeto, procura analisar o comportamento dos agentes económicos em Portugal, face ao aumento da carga fiscal em geral e do agravamento do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC) em particular. Nomeadamente, procura demonstrar o incentivo existente à evasão fiscal, pela possibilidade do recurso a diversos mecanismos de planeamento fiscal agressivo. Procura ainda apresentar uma proposta de tributação de rendimentos empresariais alternativa, que permitiria não apenas mitigar este incentivo mas também manter o atual nível de receitas tributárias, com uma carga fiscal consideravelmente inferior para a generalidade dos contribuintes.

Começamos, no primeiro capítulo, por efetuar a descrição e o enquadramento teórico dos efeitos da política orçamental e do impacto que os ciclos políticos têm sobre a mesma, explicando o porquê da sua atratividade para os diferentes executivos. Em seguida apresentamos a composição da receita fiscal portuguesa e a sua evolução desde o início do século XXI, detalhando o contributo de cada imposto para essa mesma receita.

Pertinente, afigura-se a questão de saber se há alternativas a esta política fiscal. Efetivamente, há apenas duas formas de se aumentar o rendimento obtido através da cobrança de impostos: aumentar a respetiva taxa de imposto e/ou aumentar a base de incidência dos impostos. Em teoria económica, o aumento de ambas, em simultâneo, deveria ocorrer em períodos de expansão, aproveitando o Estado o crescimento da economia para “amealhar” durante a época próspera tal como a “formiga”. Porém, à teoria, contrapõe-se a evidência, verificando-se, frequentemente, incrementos na carga tributária em períodos de abrandamento económico como forma de obtenção das tão necessárias receitas para o cumprimento de metas e objetivos orçamentais.

Há, todavia, uma variável relevante a considerar: a economia paralela e o incentivo à fuga, seja ela legítima (evasão) ou ilegítima (fraude). No segundo capítulo, fazemos a distinção precisamente entre evasão e fraude e qual a sua relação com a complexidade fiscal e com a competitividade dos países num contexto de economia global. Terminamos o capítulo com a apresentação de uma análise comparativa da posição relativa de Portugal face a 185 países, tendo por base diversos indicadores de complexidade fiscal, de um estudo levado a cabo pelo Banco Mundial e pela PricewaterhouseCoopers.

Como referido anteriormente, o aumento da taxa de imposto pode, na equação de bem-estar de um contribuinte individual ou coletivo, determinar que “o crime compensa” e conduzir a uma efetiva redução da base contributiva. Assim sendo, deverá ser ponderado se a criação de incentivos ao retorno destes contribuintes à esfera tributável não se poderá afigurar como uma importante medida de incremento da receita fiscal para o Estado. Estes incentivos passam, não apenas pela redução da carga tributária mas também pela desburocratização dos diversos impostos, libertando o Estado do ónus de uma pesada máquina fiscal, necessária para controlar aproveitamentos abusivos de pequenos incentivos introduzidos nos diversos códigos fiscais, com particular relevância no caso do IRC, e que se revela muito pouco efetiva quando analisada numa lógica de custo/benefício.

Deste modo, no terceiro capítulo para além de uma breve caracterização do sistema fiscal português e da legislação relacionada com o abuso fiscal, nomeadamente ao nível do IRC, apresentamos caminhos possíveis para a desburocratização deste imposto bem como qual o impacto das distorções económicas internas e externas que provoca.

Não deixa de ser um facto que empresas e empresários estão disponíveis para gastar milhares de euros em consultores fiscais e funcionários qualificados, de forma a minimizar os seus encargos com impostos. O planeamento fiscal, apesar de legal e até recomendável, é uma prática dispendiosa apenas justificável pelo benefício que gera. Deste modo, e sendo os empresários agentes económicos racionais, subentende-se que todo este “investimento” seja compensado pela poupança de imposto conseguida e que naturalmente representa uma efetiva perda de receita para o Estado.

Partindo desta complexa equação, procuramos, nos quarto e quinto capítulos, detalhar alguns dos mecanismos de poupança fiscal utilizados pelos contribuintes singulares e pelas empresas, respetivamente, e demonstrar que, o IRC, apesar de tido como um imposto gerador de receita para o Estado é também, em virtude da sua grande complexidade, aquele que obriga a uma “máquina” burocrática mais extensa, comprometendo não apenas a sua execução mas, principalmente, a sua própria viabilidade.

Para o conseguir, terminado o enquadramento teórico, efetuamos uma demonstração prática dos aspetos atrás mencionados. Partindo de um contribuinte e de uma empresa “piloto”, tentamos ilustrar alguns dos diferentes mecanismos e incentivos de “evasão fiscal” existentes e quantificar, numa base hipotética, o seu efeito ao nível do contributo para a receita fiscal.

Terminamos, no sexto e último capítulo, com a apresentação dos principais modelos alternativos conhecidos ao modelo do Imposto Único, atualmente vigente em Portugal e na generalidade dos países ocidentais. Começamos por analisar o modelo do Imposto Dual, implementado nos países escandinavos desde a década de 90, e o modelo da Taxa Uniforme, proposto por Hall e Rabushka no início da década de 80. Determinada a vantagem do segundo face ao primeiro, em virtude de conseguir colmatar melhor as deficiências do modelo do Imposto Único, prosseguimos com uma análise relativa aos impactos da adoção do modelo da Taxa Uniforme em Portugal, numa perspetiva de manutenção do atual nível das receitas fiscais, sugerindo ainda a possibilidade de introdução de uma alternativa ao modelo inicialmente proposto por Hall e Rabushka. Concluímos com uma exposição das conclusões obtidas e uma análise comparativa da situação dos nossos contribuintes modelo, à luz de um regime fiscal distinto.

I – POLÍTICA ECONÓMICA E O ORÇAMENTO DO ESTADO

1.1 A política económica e a política orçamental

Tradicionalmente, qualquer Estado de direito dispõe de três políticas para gerir a sua conjuntura macroeconómica: a política monetária, a política fiscal ou orçamental e a política cambial.

Para o seu exercício e consequente implementação e alcance dos objetivos pretendidos, é necessário o recurso a instrumentos de política económica como sejam, a taxa de juro, a taxa de imposto, a despesa pública ou a taxa de câmbio. Apesar de termos enumerado apenas instrumentos de índole quantitativa, existem também instrumentos qualitativos geralmente expressos através da legislação como, por exemplo, nova legislação que determine a liberalização de um determinado mercado, deixando este de estar condicionado a preços fixados por via administrativa ou às estratégias de comunicação no âmbito da política monetária.

No caso de Portugal, e dos restantes países da Zona Euro, com a adesão à União Europeia (UE) e, em particular, à União Económica e Monetária (UEM), governos e governantes viram a sua capacidade de ação ao nível da política económica significativamente condicionada.

Se anteriormente dispunham de todas as políticas mencionadas, após o surgimento da moeda única, os países da Zona Euro perderam autonomia monetária, ficando dependentes da definição e implementação das políticas monetária e cambial decididas pelo Banco Central Europeu (BCE) no respeito pelos respetivos estatutos, perdendo com isto a possibilidade de mexer nas taxas de juro e de câmbio e, consequentemente, a sua capacidade para influenciar a massa monetária disponível (e, indiretamente, o nível de inflação) e a competitividade preço das produções nacionais.

Atualmente, a única dessas políticas económicas ainda disponível aos governos dos países membros da Zona Euro, é a orçamental, se bem que substancialmente condicionada, ao nível dos seus instrumentos pelo “Tratado Orçamental”,¹ que estabelece o limite do défice estrutural ajustado,² em percentagem do Produto Interno Bruto (PIB), em 0,5% caso o país apresente um rácio de dívida superior a 60% do PIB e em 1% se o rácio de dívida for inferior a 60%. Este tratado, que entrou em vigor a 1 de Janeiro de 2013, veio agravar os limites anteriormente estabelecidos pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) consagrado no tratado de Maastricht.

Todavia, para pequenos países da União, como Portugal, sem recursos naturais como sejam o petróleo, ouro ou diamantes que permitam o financiamento do Estado, a política orçamental e os seus instrumentos, nomeadamente a receita fiscal e a despesa pública, tornam-se, respetivamente, a sua principal fonte de financiamento e o principal meio para alcançar os objetivos de política económica propostos.

Efetivamente, as receitas fiscais e a despesa pública são o principal meio de as Administrações Públicas alcançarem os seus objetivos de governação, nomeadamente: i.) a necessidade de correção de eventuais ineficiências ou falhas de mercado quando em presença de bens públicos, bens comuns ou de externalidades; ii.) o incentivo ao consumo de determinados bens pelo benefício que geram, quer para o consumidor individual, quer para a sociedade (bens de mérito); iii) cumprir com a função de redistribuição do rendimento para preencher os padrões de justiça social vigentes; e iv.) cumprir com a sua função de estabilização da economia, acelerando a eliminação dos níveis indesejados de desemprego em períodos de recessão, e abrandando o crescimento económico em períodos de expansão económica.³ Sem fontes de financiamento alternativas, compreende-se a urgência, pertinência e persistência com que se discutem os temas relacionados com a política orçamental em geral, e o tema dos impostos em particular.

¹ Denominado “Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária”. O texto final deste Tratado intergovernamental encontra-se em http://european-council.europa.eu/media/639122/16 - tscg_pt_12.pdf.

² Défice ajustado à tendência de longo prazo, ou seja, representa o défice expurgado da sua componente cíclica. Normalmente, o ajustamento da tendência macro do PIB faz-se através do denominado filtro de Hodrick-Prescott (1997).

³ Adaptado de Fernandes (2010)

Convém, desde logo, esclarecer que Estado, Sector Público ou Administrações Públicas são realidades totalmente distintas. A definição de Sector Público, Administrações Públicas e Estado que vamos seguir é a consagrada pelo sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC95).⁴

Por Sector Público, entendem-se todas as entidades controladas pelo poder político, i.e., para além das Administrações Públicas (central, regional, local e segurança social), todo o Sector Empresarial do Estado (SEC), incluindo as empresas públicas e municipais, bem como as sociedades anónimas de capitais públicos⁵. As primeiras caracterizam-se pelo facto de desempenharem funções próprias do “Estado” sem carácter mercantil; ao invés, as entidades integrantes do SEC, de acordo com a metodologia considerada, vendem a maioria da sua produção a preços economicamente relevantes tendo que cobrir, pelo menos, mais de 50% dos seus custos de produção. Ressalve-se todavia que uma entidade, nestas circunstâncias, apenas se considera integrante do SEC caso preencha o critério de “Unidade Institucional”, nomeadamente o de se encontrar “legalmente capacitada para tomar decisões que a tornem titular de ativos e passivos”, ser capaz de “realizar transações económicas com outras entidades” e a administração destas entidades “goze de discricionariedade e independência na gestão dos meios colocados à sua disposição”, tal como acontece nas sociedades privadas. Não cumprindo, consideram-se entidades pertencentes à Administração Pública levando à possibilidade de existirem empresas do sector público que se situam no âmbito da Administração Pública.

⁴ Sistema Europeu de Contas, sistema que fundamenta a contabilização em termos de contabilidade nacional e que foi introduzido pelo Regulamento (CE) n.º 2223/96.

⁵ As Entidades Públicas Reclassificadas (EPR's) integram, como serviços e fundos autónomos, os subsectores adequados das Administrações Públicas.

Detalhadamente, as Administrações Públicas, ou entidades governamentais, no caso Português, englobam, a Administração Central, a Administração Local e Regional e os Fundos de Segurança Social. Caracterizam-se essencialmente por serem entidades a quem compete dar cumprimento às funções do Estado, nomeadamente nos domínios legislativo, judicial e executivo, tanto pela produção de bens e serviços “não mercantis” (de consumo individual ou coletivo) como através de entidades que levem a cabo a redistribuição do rendimento, sendo financiadas, principalmente, através de pagamentos obrigatórios efetuados por outras unidades pertencentes aos outros sectores (impostos e contribuições sociais).

Ainda segundo esta mesma classificação, o Estado é “apenas” um dos dois subsectores da Administração Central, a par dos Fundos e Serviços Autónomos.⁶

Naturalmente, as funções das Administrações Públicas consubstanciam-se nos objetivos do Governo pela execução das políticas económicas definidas. Como já foi referido, atualmente, apenas a política orçamental é determinada, e dentro de certos limites, pela ação direta dos políticos nacionais. Deste modo, o Estado procura, através dos seus instrumentos, a receita fiscal e a despesa pública, influenciar a procura agregada, nomeadamente: intervindo sobre o consumo através do pagamento de salários aos funcionários públicos; intervindo no nível de despesa realizada pelos diversos organismos públicos com a aquisição de bens e serviços e através dos investimentos públicos realizados; através do controlo do nível de juros da dívida pública; através da política de redistribuição de rendimento; através dos impostos cobrados; e ainda pelas transferências sem contrapartida que efetua para o sector privado, nomeadamente pensões, subvenções e subsídios (políticas de incentivo).

⁶ No texto utilizamos frequentemente o vocábulo “Estado” de forma generalista e que inclui todas as entidades públicas independentemente da sua posição na hierarquia do sistema de governação. É portanto, um conceito inclusivo e não coincidente com a classificação do SEC95 aqui apresentada.

Assume natural preponderância, pela sua visibilidade pública e sensibilidade ideológica, a questão da redistribuição do rendimento. Esta questão, diretamente associada à problemática da justiça social, surge como consequência das desigualdades que se geram entre grupos sociais e está diretamente associada à remuneração dos fatores de produção que, por sua vez, determinam o rendimento e a riqueza, nomeadamente o trabalho (salários) e o capital (rendas, juros e dividendos). Porém, outros fatores relevantes condicionam o modo como o rendimento e a riqueza se distribuem entre os indivíduos, nomeadamente a propriedade e a distribuição de capital humano, dos ativos físicos e dos ativos financeiros.

Cabe assim ao Estado estabelecer e assegurar a existência de critérios e mecanismos que garantam não apenas a equidade horizontal, isto é, que indivíduos com a mesma capacidade para pagar tenham um tratamento idêntico, mas sobretudo a equidade vertical, ou seja, que esses critérios e mecanismos garantam um tratamento e um esforço social justo e proporcional a indivíduos com escalões de rendimento e riqueza distintos.

Ao nível da redistribuição do rendimento, podemos facilmente identificar programas vigentes, como sejam, o rendimento social de inserção, a legislação anti discriminatória, o fornecimento de determinados bens de mérito (como sejam, por exemplo, as vacinas ou a educação) e finalmente os impostos e transferências unilaterais. Ao nível da redistribuição da riqueza, mais difícil de medir, temos os impostos sucessórios,⁷ os que incidem sobre a propriedade (IMI, IMT, IUC),⁸ legislação introduzida com o objetivo de tributar indivíduos que apresentem sinais exteriores de riqueza e, num sentido lato, a própria existência do Estado-social.

⁷ Embora em Portugal o Imposto sobre Sucessões e Doações tenha sido abolido foi substituído, pelo menos no que toca à transmissão gratuita de bens (por exemplo, doações e heranças) por tributação em sede de Imposto de Selo.

⁸ IMI – Imposto municipal sobre imóveis; IMT – Imposto municipal sobre transações onerosas de imóveis; IUC – Imposto único de circulação

Na conceção Keynesiana, de índole normativa, outra das responsabilidades do Estado é a de implementar políticas orçamentais anti cíclicas de forma a estabilizar a conjuntura económica, reduzindo, pois, a amplitude dos ciclos económicos. Deste modo, em períodos de crescimento económico, ameaçando despoletar processos inflacionários, o Estado deverá aumentar a tributação sobre os contribuintes e diminuir as despesas públicas, criando condições para o aparecimento de superávites orçamentais e levando ao abrandamento da procura agregada. Ao invés, em períodos de recessão, o Estado deve proceder de forma oposta no que à política orçamental diz respeito. Contudo a evidência empírica disponível na literatura económica mostra que a política orçamental é pró-cíclica e assimétrica, independentemente de se tratar de países desenvolvidos ou em vias de desenvolvimento, como iremos ver adiante.

1.2 O impacto dos ciclos políticos

Tanto no curto como no longo prazo, a gestão das finanças públicas é influenciada por fatores políticos. Efetivamente, sendo os objetivos de pleno emprego e da estabilidade de preços incompatíveis, em simultâneo, e dada a capacidade de o Banco Central e os governantes, através da política macroeconómica, influenciarem os níveis de inflação e de desemprego, esta é, frequentemente, motivo de intensa controvérsia e de conflito entre as diversas forças políticas e demais grupos de interesse. A evidência empírica demonstra a preferência de governos de “Esquerda” (Trabalhistas ou Democratas) por níveis de desemprego mais baixos, à custa de maior inflação, e uma tendência contrária quando em presença de governos com conotação de “Direita” (Conservadores ou Republicanos). [Hibbs, 1977]

Deste modo, o que se verifica é que no curto prazo, mas não só, os ciclos políticos orçamentais, ou fiscais, temporários por excelência, e que podem surgir, quer em períodos pré-eleitorais, quer nos pós-eleitorais, são determinados pela ideologia, pelo oportunismo e pelo grau de fragmentação legislativa, executiva e institucional dos governos em funções, bem como condicionados aos objetivos económicos e preferências do eleitorado cujos votos pretendem captar. Inclusivamente verifica-se que, segundo alguns autores, a fragmentação política, nomeadamente as coligações, tende a enfraquecer o executivo em exercício conduzindo a mais despesa e défices mais elevados. Alesina e Guido Tabellini (1990) argumentam que sempre que um partido é eleito por escassa margem ou, alternativamente, espera ser derrotado no próximo sufrágio, o governo em exercício tende a aumentar as despesas e a dívida, limitando a possibilidade de o governo seguinte implementar o seu próprio programa.

No longo-prazo, o crescimento da despesa pública, como proporção do PIB, é explicada pelas teorias políticas da procura e da oferta onde pontuam múltiplas contribuições de autores respeitados.

As teorias políticas, ou do lado da procura, tentam demonstrar que os governantes são influenciados pelo voto do eleitor mediano (Meltzer e Richard, 1981), pelos grupos de interesse ou de pressão que se organizam (Olson, 1965), todos eles promovendo a redistribuição do rendimento, e ainda pelo recurso a empréstimos que minimizem o esforço fiscal presente dos contribuintes, seus eleitores (Buchanan, 1997), promovendo assim a ilusão fiscal dos mesmos. Nos países da Zona Euro, por exemplo, estes efeitos resultam de fatores demográficos, como sejam, o envelhecimento da população e a redução do número de trabalhadores sindicalizados. Efetivamente, os membros destes dois grupos, dispõem de rendimentos iguais ou inferiores ao rendimento mediano que, segundo Meltzer e Richard (1981), é inferior ao rendimento médio. Assim sendo, naturalmente, ambos os grupos são favoráveis à redistribuição de rendimento e votam nos partidos que respondem positivamente às suas reivindicações.

Por seu lado, as teorias não políticas, ou do lado da oferta, justificam o aumento do peso do Estado na economia pelo facto de os serviços oferecidos pelo sector público terem, necessariamente, acréscimos de produtividade inferiores aos verificados no sector privado (Baumol, 1967), ou devido ao facto de os burocratas desejarem maximizar o seu próprio bem-estar e, sendo conhecedores mais profundos da realidade das instituições que gerem, valerem-se destes mecanismos para maximizarem os orçamentos dos seus serviços (Niskanen, 1975) e, igualmente, os políticos prosseguirem objetivos próprios em detrimento da prossecução do bem da comunidade.

As práticas orçamentais e as regras fiscais têm sido alvo de análise, particularmente, no contexto da UEM e do PEC. Com a imposição de regras transparentes restringindo os défices fiscais e a dívida pública procurou limitar-se significativamente a capacidade de os políticos implementarem ciclos orçamentais políticos (*political budget cycles*) da sua conveniência. Não obstante, existe evidência empírica de práticas de contabilidade criativa para contornar tais regras e aliviar os défices fiscais pré-eleitorais (Von Hagen e Guntram Wolff, 2006), não se alterando o saldo orçamental propriamente dito mas a composição da receita e da despesa, diminuindo a despesa em bens publicamente menos visíveis, como o investimento (despesas de capital), transferindo-a para bens mais visíveis nomeadamente aqueles relacionados com o Estado Providência (Allen Drazen e Marcela Eslava, 2005), dando início a ciclos de composição da despesa do orçamento numa clara tentativa de sinalizar competência (Cristina Schneider, 2010).

Existe ainda um último facto que a literatura considera relevante que é o grau do desenvolvimento económico e da maturidade das democracias instaladas. A relevância deste último aspeto prende-se com a perceção de que quanto mais jovem é o regime democrático, menor é a transparência do processo orçamental e menor será a capacidade do eleitor para perceber a manipulação e o jogo político que lhe estão associados, levando os governantes a aumentarem as despesas e os défices.

O efeito sobre a receita, nomeadamente o impacto sobre as receitas fiscais, tanto dos efeitos da fragmentação política, como da influência que o eleitor mediano pode ter sobre as mesmas, está muito menos estudado e documentado. Parece-nos porém razoável assumir que, à luz do argumento da ilusão fiscal, as receitas fiscais têm aumentado menos que proporcionalmente face às despesas com o Estado-Social, até porque, em qualquer circunstância, os eleitores preferem sempre pagar menos a mais impostos

1.3 O impacto sobre o orçamento do Estado

Obviamente, todos os fatores descritos influenciam a elaboração e execução do Orçamento de Estado e, conseqüentemente, a dimensão do saldo orçamental e a evolução da dívida pública, que no caso de países como Portugal atinge níveis porventura insustentáveis, comprometendo o crescimento económico e a equidade intergeracional.⁹

Esta afirmação deriva da sequência de défices que resultaram numa acumulação de dívida pública e, conseqüentemente, na exigência das medidas de ajustamento fiscal e de consolidação atualmente em curso, dada a incapacidade do país para satisfazer e proceder à amortização do serviço da dívida.

Os efeitos económicos das despesas públicas não dependem apenas do respetivo montante mas, e sobretudo, do seu peso relativo face ao PIB, da natureza dessas mesmas despesas e das suas modalidades de financiamento, que são basicamente três: impostos, dívida pública interna e externa e monetização.¹⁰ A estas fontes de financiamento poderemos ainda acrescentar a alienação de ativos patrimoniais e de ativos sobre o exterior, nomeadamente as privatizações e a alienação de reservas de ouro e de divisas do Banco Central.

O receio dos défices deve-se essencialmente aos seus impactos, nomeadamente:

- i. Aumento das taxas de juro reais e poupanças reduzidas associadas a baixas taxas de crescimento e a défices nas balanças de pagamento ou, quando possível, a depreciação das taxas de câmbio;
- ii. Pressões inflacionistas fruto do financiamento através da monetização da dívida, com liquidação dos encargos da dívida por meio de imposto inflacionário que reduz o valor real da dívida e redistribui o rendimento;

⁹ Princípio que defende que o Estado deve recorrer à emissão de dívida de acordo com o princípio do benefício, i.e., a dívida de médio longo prazo deve servir para financiar despesas de capital que produzam utilidade durante vários anos e como tal o ónus deverá ser partilhado pelas várias gerações de acordo com o seu usufruto.

¹⁰ Aumentos de base monetária, quer através de financiamento direto realizado pelo Banco Central contra aquisição de dívida emitida pelo Estado (opção atualmente proibida na UE), quer indireto, via Bancos Comerciais que posteriormente procedem ao redesconto, ou quaisquer outros mecanismos que injetem liquidez na economia.

- iii. Crescimento explosivo da dívida e com contínuo *roll-over* da dívida vencida, dada a incapacidade do Estado em proceder ao seu abatimento, com os consequentes efeitos em termos de taxa de juro, cada vez mais elevada, fruto do aumento do risco de crédito e de reputação, eventual necessidade de reestruturação da dívida e, em última análise, repúdio da mesma;
- iv. O efeito *crowding-out*, que resulta da redução do investimento privado, em função da subida das taxas de juro de mercado.

Note-se todavia, que não existe uma proporção limite que se possa estabelecer para a dívida pública, como proporção do PIB, consistente com a ausência daqueles problemas válido para todos os países e em todas as épocas históricas, passando estes a colocarem-se apenas se tal percentagem for ultrapassada (Fernandes, 2010).

A restrição orçamental do Estado é dada pela seguinte equação:

$$(1) NFSP = (G_t - T_t) + iD_{t-1}$$

Onde os símbolos utilizados significam: *NFSP*, necessidades líquidas de financiamento do sector público; *G*, a despesa pública efetiva líquida do pagamento de juros (despesas primárias); *T*, as receitas efetivas do sector público; *i*, a taxa nominal de juro que remunera a dívida pública emitida em exercícios anteriores e *D*, o stock de dívida pública expressa pelo respetivo valor nominal. Os conteúdos de *G* e de *T* são compatíveis com a noção de saldo primário expresso por (*G-T*).

Como vimos acima, para além dos impostos (incluídos em *T*), estas necessidades podem ser colmatadas pela emissão de dívida e através da alienação de ativos cujas receitas integram também *T* (venda de divisas, ouro ou as privatizações).

Porém, todas estas fontes de financiamento têm limites e problemas, nomeadamente: a sua existência em quantidades finitas, a perda de credibilidade decorrente do aumento do nível de risco de crédito, dificultando o acesso a novos créditos ou, simplesmente, a antecipação dos efeitos reais pelos agentes económicos anulando-se o seu efeito (caso da emissão de moeda), aos quais acrescem ainda, os problemas de inflação associados à monetização do défice e as crises da balança de pagamentos e dos regimes cambiais também decorrentes da monetização.

Existem quatro formas de um Governo estabilizar e posteriormente reduzir o peso da dívida pública no PIB, representando todas elas, de forma mais ou menos evidente, uma tributação de rendimentos: i.) criação de superávites primários do orçamento, sem variação do nível geral de preços, através da redução da despesa pública primária e/ou do aumento de impostos; ii.) tributação indireta dos detentores de moeda, através da execução de políticas que aumentem as taxas de juro de mercado (e, consequentemente, baixem o preço de mercado dos títulos de dívida pública remunerados a taxa fixa), iii) através da prossecução de políticas inflacionistas (emissão de moeda em excesso face à procura); e iv) incumprimento (*default*) total ou parcial, “tributando” neste caso os credores, detentores dos títulos de dívida.

De acordo com Buitier (1985), às alternativas acima descritas poderemos acrescentar uma quarta e que consiste no aumento do nível geral de preços causado por um choque discreto, acarretando a desvalorização real do stock de dívida interna com ausência de inflação.

No caso Português, a segunda hipótese é inviável na medida em que Portugal não controla a oferta de moeda. A terceira das alternativas enumeradas representa também uma espécie de “fim da linha” dadas as implicações nefastas sobre a credibilidade do país nos mercados financeiros e na cena internacional.

Resta, portanto, a primeira hipótese, e, em face do acima exposto, é compreensível a preferência de Governantes pelo aumento de impostos, não apenas devido à facilidade e rapidez de implementação mas também porque, regra geral, não interfere com direitos anteriormente adquiridos. É, contudo, uma estratégia que não garante o resultado almejado, na medida em que existe a forte possibilidade de vir a despoletar situações de recessão económica e, em sequência, a perda de receitas fiscais fruto da contração da base tributária, agravado pelo aumento da despesa pública característica de períodos recessivos. Existe, portanto, uma comprovada conflitualidade intensa entre as medidas orçamentais discricionárias e os estabilizadores automáticos.

Efetivamente, é importante reconhecer-se que qualquer programa dirigido ao financiamento e redução da dívida pública apenas será eficaz se a política económica for consistente com esse objetivo. Se assim não for, os impactos favoráveis sobre a despesa pública serão apenas os iniciais, temporários e transitórios, e contribuirão para a descredibilização das autoridades junto dos mercados com o consequente corte de *rating* e aumento dos *spreads* aplicados.

O “Memorando de entendimento sobre condicionalismos específicos da política económica”, ou “Memorando da Troika”, celebrado entre o Estado Português, o Banco Central Europeu, a Comissão Europeia e o Fundo Monetário Internacional, procura garantir esta consistência, avançando, simultaneamente, com medidas de redução da despesa e de aumento dos diversos impostos, isto para além de uma série de medidas estruturais abrangendo vários mercados, sempre numa perspetiva de cumprimento, procurando credibilizar e garantir o sucesso do saneamento das contas públicas do país.

Um dos problemas, e o referido memorando não é exceção, prende-se com o facto das medidas de “aumento de impostos” se focarem sobretudo no aumento do imposto liquidado ao contribuinte através do aumento da carga tributária, quer pela via do aumento das taxas legais de imposto (exemplo do IVA ou do incremento verificado na derrama estadual), quer através do aumento das taxas efetivas (por via da eliminação de deduções, isenções, ou simplesmente através da não atualização dos escalões de rendimento), ignorando que o desejado incremento da receita fiscal fica dependente da reação do valor da base tributável.

Efetivamente, a mera imposição de uma carga tributária mais elevada pode, a partir de determinado ponto, ter precisamente o efeito contrário ao desejado. Esta constatação não é nova e embora tenha sido graficamente formulada por Arthur Laffer, surgia já nas obras de Keynes ou do próprio Adam Smith, que alertavam para o perigo de elevados impostos conduzirem à contração da base tributária pela via da evasão e da fraude fiscal (Fernandes, 2010).

De facto, o aumento da carga fiscal transmite-se via vários mecanismos à base tributável, sendo um deles a evasão e a fraude fiscal. Sendo racional, o contribuinte pondera na sua decisão o efeito que esta mesma carga tributária tem na sua função de utilidade, podendo concluir que, para um determinado nível de rendimento, depois de retirados os encargos fiscais e ponderados os riscos associados, poderá compensar procurar vias de otimização do ónus fiscal, tais como, o incentivo à fraude e à evasão fiscais, incentivos ao planeamento fiscal agressivo com deslocalização de empresas para territórios com tributação mais favorável, desincentivo ao investimento por força do aumento do custo do capital e redução da rendibilidade do mesmo ou, a simples redução do esforço de trabalho “dedicando-se” exclusivamente ao lazer.¹¹

Embora a curva de Laffer possa ser controversa, não o é a noção de que acima de um determinado valor crítico acréscimos nas taxas de imposto redundam fatalmente na contração da base tributária e na redução da receita fiscal (Fernandes, 2010).

De facto, considerando o peso das administrações públicas na economia, não é possível pretender-se gerir as finanças públicas, e os seus desequilíbrios da mesma forma que uma família o deve e pode fazer. Efetivamente, para além dos efeitos ao nível da receita fiscal, deve ser tomada em consideração o efeito da variação das taxas efetivas de imposto sobre a base tributária.

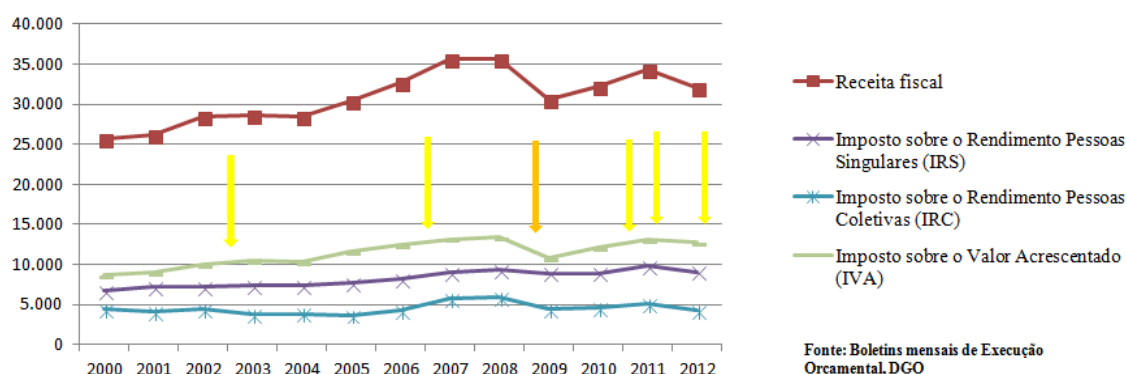
Em suma, corre-se o sério risco de se estar a promover a fuga de capitais e a desincentivar o crescimento económico. Neste sentido, não se pode dizer que tenha sido surpreendente o aumento de dotação orçamental para a fiscalização tributária sobre as atividades económicas que acompanhou a implementação das medidas impostas pelo Memorando da *Troika*, no Orçamento de Estado para o ano de 2012.

¹¹ O agente económico, na sua função de utilidade, otimiza essa utilidade em função de um determinado nível de trabalho e de lazer.

Apenas a análise conjunta destas variáveis, às quais acrescem os custos de cumprimento, permitirá determinar se a receita fiscal irá aumentar ou não. Neste sentido, é igualmente importante, mesmo que não se alivie a carga tributária, a desburocratização do processo tributário com o fito de reduzir quer os seus custos administrativos, quer os de cumprimento, por forma a melhorar-se a eficiência económica. Como veremos no capítulo seguinte, estes fatores só por si são determinantes no combate à evasão e fraude fiscais.

Como exemplo, atente-se no Figura 1, que apresenta a evolução da receita fiscal portuguesa ao longo dos últimos 12 anos, desde a introdução do Euro. Vamos atender, em particular à evolução da receita proveniente do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA).

Figura 1: Evolução da receita fiscal 2000-2012



Nos últimos 12 anos, é possível identificar 6 momentos em que seria de esperar a existência de oscilações relevantes ao nível das receitas do IVA:

- i. Julho de 2002 – alteração da taxa normal do IVA de 17% para 19%;
- ii. Julho de 2006 – alteração da taxa normal do IVA de 19% para 21%;
- iii. Julho de 2008 – alteração da taxa normal do IVA de 21% para 20%;
- iv. Julho de 2010 – alteração da taxa normal do IVA de 20% para 21%;
- v. Janeiro de 2011 – alteração da taxa normal do IVA de 21% para 23%; e
- vi. Janeiro de 2012 – exclusão de vários bens e serviços das taxas reduzida e intermédia, passando estes a estarem sujeitos à taxa normal.

Olhando para o Figura 1, observamos que houve um aumento das receitas fiscais provenientes do IVA nos anos em que ocorreram os aumentos de taxa e uma redução nos anos em que esta diminuiu. Porém, analisando-se a evolução verificada nos anos subsequentes a essas alterações, constata-se uma tendência de estabilização da receita ou mesmo de uma evolução contrária ao que seria de esperar.

Efetivamente, após a alteração ocorrida em Julho de 2002, a receita do IVA aumentou cerca de 6% em 2003, todavia, em 2004, contraiu-se quase 2% num ano em que, de acordo com os dados do Instituto Nacional de Estatística (INE), o Consumo cresceu cerca de 5% e o PIB aproximadamente 4%. É igualmente interessante observar que, nesse mesmo ano de 2004, ao invés, as receitas de impostos sobre o rendimento (IRC e IRS) aumentaram.

Em 2009, após a redução da taxa ocorrida em Julho de 2008, verificou-se uma redução de quase 19% na receita proveniente do IVA, face a uma contração de apenas cerca de 2% do Consumo e do PIB. Porém, em 2010, e apesar do regresso da taxa normal aos 21% a partir do dia 1 de Julho, o aumento da receita do IVA foi de quase 12% face a um aumento do Consumo e do PIB de apenas 3% e 2%, respetivamente. Também neste período, o comportamento da evolução das receitas dos impostos sobre o rendimento é significativamente distinta, acompanhando a evolução do PIB.

Finalmente, e já em 2012, de acordo com o Boletim de Execução Orçamental, verificou-se uma redução das receitas do IVA de cerca de 2%, isto apesar do aumento de taxa ocorrido em Janeiro de 2011 e da posterior reclassificação de diversos bens e serviços, das taxas intermédia e reduzida, para a taxa normal em Janeiro de 2012. Saliente-se que neste período, houve uma acentuada quebra tanto do Consumo (cerca de 6%), como do PIB (2%). Não obstante, a expectativa do Ministério das Finanças era que tais alterações representassem significativos aumentos de receita facto que não se veio a confirmar, conforme se pode constatar pela análise da Tabela 1 abaixo.

Tabela 1: Evolução dos principais impostos face ao PIB e face ao Consumo

	2002	VAR 02/01	2003	VAR 03/02	2004	VAR 04/03	2005	VAR 05/04	2006	VAR 06/05	2007	VAR 07/06	2008	VAR 08/07	2009	VAR 09/08	2010	VAR 10/09	2011	VAR 11/10	2012	VAR 12/11
<i>Valor €10⁶</i>																						
Receita fiscal																						
Imposto sobre o Rendimento Pessoas Singulares (IRS)	7.258	1%	7.379	2%	7.398	0%	7.753	5%	8.233	6%	9.051	10%	9.334	3%	8.951	-4%	8.937	0%	9.831	10%	9.084	-8%
Imposto sobre o Rendimento Pessoas Coletivas (IRC)	4.431	9%	3.768	-15%	3.892	3%	3.721	-4%	4.333	16%	5.689	31%	5.952	5%	4.540	-24%	4.592	1%	5.168	13%	4.272	-17%
Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)	9.957	11%	10.562	6%	10.341	-2%	11.672	13%	12.401	6%	13.196	6%	13.428	2%	10.883	-19%	12.146	12%	13.052	7%	12.794	-2%
Taxa IVA	17%/19%		19%		19%		19%		19%/21%		21%		21%/20%		20%		20%/21%		23%		23%	
Produto Interno Bruto	140.142	4%	143.015	2%	148.827	4%	153.728	3%	160.273	4%	169.319	6%	171.983	2%	168.586	-2%	172.799	2%	171.040	-1%	165.387	-3%
Consumo	116.056	5%	119.529	3%	125.922	5%	132.465	5%	137.750	4%	144.214	5%	149.489	4%	146.934	-2%	151.290	3%	148.049	-2%	139.831	-6%
IVA/PIB	7,1%		7,4%		6,9%		7,6%		7,7%		7,8%		7,8%		6,5%		7,0%		7,6%		7,7%	
Consumo/PIB	82,8%		83,6%		84,6%		86,2%		85,9%		85,2%		86,9%		87,2%		87,6%		86,6%		84,5%	
Coef. de Correlação (IVA/Consumo)	88,9%																					
Coef. de Correlação (IVA/PIB)	90,7%																					
Coef. de Correlação Pearson (IVA/Consumo)	88,9%																					
Coef. de Correlação Pearson (IVA/PIB)	90,7%																					

Fonte: INE, Boletim de Execução Orçamental, DGO (mensal), Estimativas do PIB e do Consumo para o ano de 2011 e 2012 - Boletim Estatístico, Março 2013, Banco de Portugal

Durante a análise efetuada detetou-se ainda que a correlação entre o IVA e o PIB é superior à correlação existente entre o IVA e o Consumo. Sendo o IVA um imposto sobre o Consumo, e excluía a hipótese do efeito derivar do impacto das exportações e importações, tal constatação pode efetivamente ser um indício da presença de evasão ou fraude.

Apesar da análise efetuada não permitir a obtenção de conclusões inequívocas, até porque para além da série temporal ser relativamente pequena (apenas 12 anos), as alterações são várias (6 no total) e ocorrem em períodos temporais muito curtos, as observações acima referidas parecem, até certa medida, indiciar a presença do efeito de Laffer, principalmente quando se efetua uma análise comparativa da evolução da receita do IVA, face à evolução do PIB e do Consumo.

Efetivamente, nos três períodos referidos, a evolução da receita do IVA não é consentânea, nem com as variações esperadas pela alteração das taxas, nem com o nível da economia em geral, nomeadamente o facto de a receita diminuir quando a taxa, o Consumo e o PIB aumentam, indiciando o afastamento dos contribuintes da economia formal. De igual modo, o aumento da receita quando as taxas diminuem, pode indiciar o retorno à economia formal ou o surgimento de novas receitas anteriormente não declaradas.

II – EVASÃO, FRAUDE E COMPLEXIDADE FISCAL

2.1 A distinção entre evasão e fraude fiscal

No capítulo anterior referimo-nos às relações entre valores das taxas de imposto, base tributária e correspondentes canais de transmissão, entre os quais a fraude e a evasão fiscal, e quais os efeitos esperados sobre a receita fiscal.

Apesar de as consequências qualitativas, que não quantitativas, sobre as receitas fiscais serem semelhantes, importa distinguir entre “evasão” e “fraude” fiscal por serem comportamentos com naturezas distintas e daí com impactos quantitativos distintos sobre as receitas fiscais, mas também sobre o tecido económico e social. Efetivamente, como iremos ver em seguida, a evasão compreende um mero aproveitamento de faculdades permitidas por lei sendo que até a opção racional de um consumidor por lazer, em detrimento do trabalho, como resposta a um agravamento da carga fiscal, pode ser encarado como uma forma de evasão. Já a fraude releva um comportamento ético e social reprovável, juridicamente sancionável, onde de forma consciente, o indivíduo oculta rendimentos tributáveis ou reduz esses mesmos rendimentos através da inclusão de despesas indevidas, ou inexistentes, na declaração de rendimentos.

A terminologia anglo-saxónica “*Tax avoidance*” e “*Tax evasion*” parece-nos mais expressiva na medida em que a tradução à letra tende a associar a “evasão” a práticas ilícitas.

Por “*Tax avoidance*”, correspondente à expressão portuguesa de “evasão fiscal” entendem-se as formas de planeamento fiscal, mais ou menos agressivas, que resultam do aproveitamento das possibilidades que, por várias formas, a legislação tributária parece permitir aos contribuintes de modo a estes minimizarem a respetiva carga fiscal.

A “evasão” explora ambiguidades e “zonas cinzentas” da lei que surgem fruto de discrepâncias entre o espírito e a letra da lei ou, simplesmente, da impossibilidade de prever todas as situações, algo que se torna cada vez mais difícil fruto do desenvolvimento das sociedades e de novas formas de relacionamento entre os agentes económicos (por exemplo, o *e-commerce*, ou as alterações ao nível dos mercados de trabalho, com maior mobilidade e precariedade).

Em princípio, trata-se de processos legítimos que decorrem das deduções, isenções e outros benefícios fiscais que a lei concede. Inevitavelmente podem surgir situações dúbias resultantes quer das referidas lacunas da lei, quer de redações equívocas da mesma que potenciam diferentes interpretações pelos contribuintes e pela administração fiscal, e que aqueles desejam aproveitar em seu favor. Naturalmente, daqui surgem disputas resolvidas em sede judicial, com significativos atrasos na cobrança das receitas fiscais, isto na eventualidade de os tribunais acolherem a posição da administração fiscal.

Como exemplo de evasão, recordamos uma prática recorrente até meados da década passada e que consistia na compra, por parte de empresas lucrativas, de empresas com significativos prejuízos fiscais reportáveis, sendo estes depois utilizados para abater aos lucros tributáveis da entidade adquirente. Atualmente, esta prática está significativamente restringida, nomeadamente, e apenas no caso de uma cisão-fusão, pela necessidade de solicitar autorização ao Ministério das Finanças nos termos do artigo 75.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas. Constitui todavia, um claro exemplo de uma situação não prevista, resultante da crescente complexidade das relações comerciais, “aproveitada”, com benefício, pelos agentes económicos.

“*Tax evasion*”, corresponde, por sua vez, à terminologia portuguesa de “Fraude fiscal” e subentende uma ação ou omissão intencional, com dolo para a Administração Fiscal. Ao invés da evasão, onde o indivíduo não receia ser detetado ou fiscalizado, e, até certa medida, se preocupa em documentar detalhadamente despesas, receitas e práticas que poderão ser alvo de contestação por parte das autoridades, na fraude o indivíduo receia ser detetado e correspondentemente penalizado.

Como um exemplo de fraude podemos apontar o registo de faturas falsas, com o intuito de conseguir um reembolso de IVA e custos fiscais para efeitos de IRC, relativas a despesas nunca realizadas. Há, todavia, situações bem mais simples de fraude e para as quais o cidadão comum contribui sem se aperceber. A venda “sem fatura”, prática recorrente até Janeiro de 2013 em pequenos restaurantes e no comércio tradicional, constitui também uma forma de fraude caso o comerciante “opte” por não declarar essas vendas.

Distinga-se ainda a “Elisão Fiscal” ou o “Abuso Fiscal”, termo utilizado para definir a prática de um ato (ou conjunto de atos), que apesar de estar dentro dos princípios da legalidade ou tipicidade da tributação, abusa da forma. Na prática, tal significa que o resultado produzido não é bem aceite pelo sistema fiscal pois contraria princípios fundamentais, resultando na aplicação de um regime tributário menos oneroso. Como veremos no capítulo seguinte, o abuso não configura qualquer ilícito criminal ou contraordenacional resultando numa correção à matéria coletável, com o natural agravamento do imposto a pagar e, como tal, encontra-se abrangido pela definição de evasão que apresentámos acima.

Allingham *et al.* (1972) procuraram determinar um nível ótimo dos rendimentos a ocultar da administração fiscal, ou o nível ótimo de fraude fiscal. É todavia Arrow (1974) que demonstra que a fraude fiscal é crescente com o rendimento porque a aversão ao risco varia inversamente com o nível de rendimento uma vez que a utilidade marginal do rendimento é decrescente. Esta conclusão parece plausível, principalmente se atendermos a que os rendimentos dos escalões mais baixos provêm geralmente de fontes detetáveis, relativamente às quais é simples fazer o respetivo *tracing*. Efetivamente, é ao nível dos rendimentos mais elevados que se torna mais fácil ocultar rendimentos, não só pelo facto de provirem de diversas fontes e até de entidades jurídicas distintas, mas também pelo facto de se poderem “encapotar” sob a forma de custos incorridos. Naturalmente, é também nos escalões mais altos de rendimento, tributados a taxas marginais de imposto mais elevadas, que a fraude mais compensa e onde a utilidade marginal do rendimento é menor.

Note-se ainda que o nível da fraude é potenciado por uma multiplicidade de outros fatores como, por exemplo: a) baixa probabilidade de deteção, por parte da administração fiscal; b) coimas e outras penalidades não suficientemente desincentivadoras; c) elevado nível de tributação; d) complexidade e pouca clareza da legislação fiscal; e) funcionamento lento da justiça tributária; e f) ausência de princípios éticos e de desaprovação social.

Existe evidência empírica que demonstra que o aumento na probabilidade de deteção leva os indivíduos, avessos ao risco, a reduzirem os níveis de fuga tributária, tal como o acréscimo relativo das remunerações pagas na economia formal. Pelo contrário, o aumento da carga fiscal incentiva, tudo o resto constante, essa mesma fuga (Isachsen, A e Steinar Strom, 1980).

2.2 Evasão, fraude e complexidade legislativa

A complexidade da legislação fiscal resulta recorrentemente do facto de contemplar uma grande diversidade de situações com tratamentos significativamente distintos, dificultando tanto o seu conhecimento e entendimento pelos contribuintes, como a sua fiscalização, ou dessa mesma legislação estar sujeita a grande instabilidade fruto de revisões excessivamente frequentes. É, por exemplo, esta preocupação que defende que a tributação indireta se deva resumir a um número muito limitado de taxas diferentes, mesmo quando, em teoria, se aconselha a sua diversificação em função das diferentes elasticidades preço dos bens (Ramsey, 1927).

A complexidade fiscal dificulta ainda uma aplicação rigorosa da lei, facto para o qual alertam continuamente especialistas e empresários, alertando para a necessidade de os sistemas fiscais e respetivos procedimentos associados serem simples, eficientes e bem percecionados pelos contribuintes, minimizando os custos de cumprimento e aumentando a transparência. Para além da taxa de imposto propriamente dita, existe evidência empírica que demonstra a importância que um sistema fiscal simples, eficiente e estável tem, na tomada de decisão dos agentes económicos que, entre outros aspetos, esperam estabilidade e confiança que os ajudem a tomar decisões económicas de médio/longo prazo.

A teoria também evidência que a tributação dos rendimentos é capaz de introduzir distorções significativas na afetação dos recursos económicos, nomeadamente quanto à opção entre ser trabalhador por conta de outrem ou empresário (Pestieau e Possen, 1991), quanto à decisão de um trabalhador estar ou não no sector informal da economia, ou qual o investimento que faz no seu nível de instrução (Kolm *et al.*, 2003).

Devido ao efeito introduzido pela evasão e pela fraude, estas decisões são afetadas pelo rigor com que são aplicadas as leis fiscais. Se houver rigor na sua aplicação é menor o incentivo para um trabalhador se estabelecer por conta própria, bem como o incentivo para estar na economia informal, aumentado o incentivo para apostar na sua formação e qualificação.

Efetivamente havendo esse rigor, a utilização de veículos para fugir à tributação de rendimentos, como seja o exercício do trabalho independente, ou a entrada no sector informal torna-se menos atrativo e, no mercado de trabalho formal, as maiores remunerações encontram-se naturalmente nas atividades de maior valor acrescentado e que exigem maiores níveis de investimento em capital humano.

Resumidamente, e à luz da teoria económica, são cinco os princípios que compõem um bom sistema fiscal, nomeadamente:¹²

- i. Equidade, ou seja, a necessidade de a tributação dos cidadãos cumprir princípios de justiça;
- ii. Eficiência económica, no sentido em que os impostos lançados, para além de não introduzirem ineficiências ou distorções nos mercados, deverão ser utilizados como mecanismos de correção de ineficiências existentes;
- iii. Constituir um instrumento de gestão de conjuntura económica;
- iv. Transparência, i.e., as suas regras de funcionamento devem ser previamente conhecidas, estáveis e de fácil compreensão para todos os contribuintes, procurando inclusivamente minimizar o desvio da incidência tributária, ou seja, o desvio entre aqueles sobre os quais incide a obrigação legal (incidência legal) do pagamento do imposto e aqueles que efetivamente suportam o custo (incidência económica); e
- v. Minimização dos custos de administração e de cumprimento pelos contribuintes.

Adicionalmente, a complexidade fiscal implica também ineficiência económica ao desviar a afetação de recursos produtivos, nomeadamente capital e mão-de-obra, para objetivos não produtivos ou, em terminologia económica, não Pareto eficientes. Efetivamente, as práticas de planeamento fiscal implicam, em regra, elevados custos por exigirem o recurso a técnicos especializados com formação e com conhecimentos efetivos não apenas da realidade da empresa mas, sobretudo, da legislação fiscal de um ou vários países, não estando, por isso, normalmente disponíveis ao cidadão comum que, também por causa do desconhecimento que isso implica, as associa frequentemente a práticas ilícitas.

¹² Adaptado de Fernandes (2010)

Assim sendo, coloca-se a questão de se saber quais os incentivos que os contribuintes singulares e coletivos têm para fugir às suas responsabilidades fiscais e contributivas, incorrendo nos respetivos custos de planeamento fiscal. Naturalmente, e sendo os agentes económicos racionais, a análise assenta em considerações de custo-benefício esperados. No cálculo dos contribuintes é considerado não apenas o valor do imposto que se pretende poupar mas sobretudo todos custos com a contratação de técnicos, empresas especializadas, e, ainda, o risco de a prática ser considerada abusiva, no caso da evasão, ou de ser detetada e considerada ilegítima, no caso da fraude, com as consequentes penalizações civis ou criminais.

Levanta ainda a discussão do desvio do “enfoque” do objetivo primordial dos gestores da empresa. Na realidade, um excessivo planeamento fiscal e o seu impacto ao nível das demonstrações financeiras das empresas pode, a determinado ponto, ocupar tanto a gestão de topo, que esta deixa de estar focada nos objetivos principais da empresa.

Como referimos atrás, o recurso à fraude e à evasão fiscal ocorre, sobretudo, nas empresas e nas classes com rendimentos mais altos. As classes com níveis de rendimentos mais baixos, para além de usufruírem de rendimentos pouco diversificados e provenientes de fontes facilmente identificáveis, não dispõem dos recursos, capitais e humanos, necessários para recorrer a práticas de evasão ou fraude. Porém, tal não significa que estas classes passem incólumes a práticas de fuga fiscal. Efetivamente, nestas classes é frequente o recurso a “pequenas” fraudes fiscais que resultam, por exemplo dos denominados “biscates” em regra não declarados e de compras sem fatura, recorrentes na construção civil ou em pequenas oficinas, permitindo uma poupança fiscal, ao nível do IVA, para o comprador e ao nível de IRC/IRS para o vendedor.

Há que considerar ainda os custos incorridos pela administração fiscal e que podem ser a expressão de algum nível de ineficiência na afetação de recursos económicos. Assim, coloca-se a questão da estratégia a adotar na fiscalização que é efetuada sobre as práticas fraudulentas, cabendo à administração fiscal, seguindo uma lógica de custo-benefício, segmentar os contribuintes e as respetivas transações económicas, quer em termos de risco, quer de potenciais receitas adicionais que fiscalizações sobre as mesmas podem gerar.

Nestas situações, ao invés do recurso à fiscalização tradicional, medidas de autorregulação como, por exemplo, a possibilidade de dedução de uma parte da despesa ao imposto sobre o rendimento do contribuinte, poderão funcionar como uma ferramenta de controlo com bons resultados práticos. O caso da saúde é um exemplo paradigmático: apesar de existir um limite para a dedução de despesas de saúde, o cidadão comum não controla esse limite ao longo do exercício fiscal, pelo que exige sempre fatura, algo que dificulta aos profissionais de saúde e empresas relacionadas, a fuga fiscal, pelo menos pela via da subfacturação.

2.3 Burocracia e competitividade fiscal

Um tema muito discutido atualmente é o da competitividade fiscal entre países. A competitividade fiscal manifesta-se não apenas ao nível das taxas e da respetiva carga fiscal mas também na complexidade do sistema burocrático, nomeadamente da respetiva legislação fiscal e das dificuldades de cumprimento com as responsabilidades fiscais, em particular, do tempo dispendido com a compilação e entrega das declarações fiscais e, igualmente importante, do relacionamento que se estabelece entre as administrações fiscais e os empresários que estão a aplicar os seus recursos.

Anualmente, a PricewaterhouseCoopers,¹³ leva a cabo, juntamente com o Banco Mundial, um estudo denominado “*Paying Taxes*”, onde são inquiridos especialistas fiscais¹⁴ de 185 países, procurando analisar, do ponto de vista das empresas e, em particular, das Pequenas e Médias Empresas (PME’s),¹⁵ o esforço de cumprimento, em cada uma dessas economias, exigido pelas regras e legislação fiscais. Para além do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas, as empresas têm ainda que cumprir com as suas obrigações ao nível da entrega do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares dos seus funcionários, com as suas obrigações contributivas perante a Segurança Social, com o pagamento dos impostos sobre propriedade e ainda de cumprir com uma panóplia de outras obrigações fiscais. Não é, deste modo despiciendo o impacto que os sistemas fiscais têm sobre o funcionamento quotidiano das empresas.

¹³A Pricewaterhousecoopers é uma empresa multinacional que presta serviços de auditoria e de consultoria fiscal e financeira, sediada nos Estados Unidos da América, e com escritórios em diversos países do mundo, entre os quais Portugal.

¹⁴De acordo com o estudo, são “Profissionais da área fiscal de diferentes empresas, em cada economia, e que estudam e auxiliam empresas e empresários a cumprir as suas responsabilidades fiscais”.

¹⁵Nos termos da definição europeia de PME, uma PME é uma empresa com menos de 250 trabalhadores, um volume de negócios inferior a 50 milhões de euros e um total de Balanço inferior a 43 milhões de euros.

O mesmo estudo estabelece ainda uma comparação entre países da dificuldade de cumprimento com as obrigações fiscais para uma PME modelo que opera no mercado doméstico, tendo por base indicadores que resultam dos critérios acima referidos, nomeadamente: o número de pagamentos anuais que uma PME tem que fazer à administração fiscal; o número médio de horas gastas na compilação, entrega e liquidação das respetivas declarações; o número total de impostos existentes; e, finalmente, da respetiva carga fiscal global do país.

No quadro abaixo podemos constatar a posição relativa de Portugal no estudo “*Paying Taxes 2013*” que na realidade se baseia em dados relativos ao ano fiscal de 2011:

Tabela 2: Posição relativa de Portugal em indicadores relacionados com o ónus fiscal

País	Classificação Final			
	Posição final global	Posição relativa ao n.º impostos existentes	Posição relativa ao tempo de cumprimento	Posição relativa à taxa global de imposto
Portugal	77º	19º	125º	113º

Da análise do quadro, constata-se que, apesar de o ordenamento fiscal português ter relativamente poucos impostos a pagar (8 no total) colocando Portugal em 19º lugar num total de 185 países, o número de horas necessárias para cumprir com todas as obrigações fiscais em Portugal para a PME modelo é bastante elevado (cerca de 275 horas por ano) o que coloca Portugal no 125º lugar e, sobretudo, transmite uma ideia clara da burocracia e da complexidade existentes no processo tributário em Portugal.

Outro aspeto que afeta sobremaneira a competitividade fiscal dos países é o modo como as autoridades tributárias se relacionam com os agentes económicos. Efetivamente, apesar de Portugal apresentar uma carga tributária mediana quando comparada com os seus parceiros europeus, conforme se pode constatar pela análise da tabela abaixo, a burocracia e as constantes alterações às leis fiscais fazem com que o país não transmita a necessária confiança aos investidores.

Tabela 3: Carga fiscal para uma PME nos países da UE¹⁶

País	Taxa global imposto (%) 4 = 1+2+3	Taxa imposto sobre rendimentos empresariais (%) 1	Taxa imposto sobre rendimentos do trabalho (%) 2	Taxa global de outros impostos (%) 3
Luxemburgo	21,0	4,1	15,4	1,5
Chipre	23,0	9,0	11,8	2,2
Irlanda	26,4	11,9	11,6	2,9
Dinamarca	27,7	20,0	3,6	4,1
Bulgária	28,7	4,8	20,2	3,7
Eslovénia	34,7	14,1	18,2	2,4
Reino Unido	35,5	22,2	10,2	3,1
Letónia	36,6	4,8	27,3	4,5
Espanha	38,7	1,2	36,8	0,7
Holanda	40,1	20,6	18,1	1,4
Finlândia	40,6	15,0	24,4	1,2
Malta	41,6	29,2	11,3	1,1
Portugal	42,6	14,5	26,8	1,3
Lituânia	43,7	5,9	35,1	2,7
Polónia	43,8	17,4	23,8	2,6
Roménia	44,2	10,5	31,5	2,2
Grécia	44,6	11,0	32,2	1,4
Alemanha	46,8	19,0	21,9	5,9
Eslováquia	47,9	6,8	39,6	1,5
Rep. Checa	49,2	7,5	38,4	3,3
Hungria	50,3	12,3	34,5	3,5
Suécia	53,0	15,7	35,5	1,8
Áustria	53,1	15,0	34,7	3,4
Bélgica	57,7	5,4	50,8	1,5
França	65,7	8,2	51,7	5,8
Estónia	67,3	8,0	39,4	19,9
Itália	68,3	22,9	43,4	2,0

Fonte: "Paying Taxes 2013"

¹⁶ De acordo com os autores do estudo, a taxa de imposto global média acima apresentada mede o total de impostos e contribuições obrigatórias efetivamente suportadas pela "PME modelo", no seu segundo ano de operação, e está expressa em percentagem do "Resultado antes de todo e qualquer imposto suportado", i.e., ao Resultado Antes de Imposto (RAI) são somadas as contribuições para a segurança social e a rubrica "Impostos" que inclui, por exemplo, o IMI, IMT, imposto de selo, etc.

Note-se que esta taxa de imposto apenas contempla os impostos efetivamente suportados pela empresa. Impostos retidos em nome dos colaboradores (p. ex. IRS) e impostos cobrados pela empresa e entregues posteriormente ao Estado (p.ex. IVA) embora sejam considerados para efeitos do cálculo do tempo médio de compilação e da determinação do n.º de pagamentos a realizar pela empresa, são excluídos para efeitos da determinação da carga fiscal suportada pela mesma.

Como vimos na secção anterior, a complexidade de um imposto é um fator determinante para o nível de fraude ou de evasão fiscal. Efetivamente, quanto mais simples for o sistema fiscal, maior será a sua compreensão pelos contribuintes, menor será a probabilidade de incumprimento (tanto consciente, como por mero desconhecimento) e, naturalmente, mais fácil será de detetar, evitando-se a necessidade de um “pesado” aparelho de controlo.

Um exemplo particularmente esclarecedor da complexidade do nosso sistema fiscal e da dificuldade que os contribuintes têm em aceitar e até compreender determinadas medidas fiscais implementadas é a necessidade sentida por governantes e legisladores, sempre que aumenta a carga tributária, de enviar “mensagens” aos contribuintes de maior controlo e de reforço do combate à fraude fiscal.

O Orçamento de Estado para 2012, o primeiro após a assinatura do memorando com a “Troika”, também contempla várias “mensagens” desta natureza, nomeadamente o conceito de “interposta pessoa”, um conceito até então desconhecido do nosso ordenamento tributário (embora presente em diversos outros códigos do ordenamento jurídico português), para além do agravamento generalizado de multas e coimas para contribuintes prevaricadores.

Simultaneamente, porém, encontramos no programa do Governo um indicador claro da insuficiência destas disposições como garante do cumprimento das obrigações tributárias por parte dos contribuintes: a previsão da necessidade de aumentar os recursos afetos à inspeção tributária em, pelo menos, 30%. Este aspeto é particularmente preocupante na medida em que indicia, desde logo, uma relação conflituosa entre os agentes económicos e o Estado.

No já mencionado estudo levado a cabo pela PricewaterhouseCoopers e pelo Banco Mundial, fica clara a ideia de que regras fiscais estáveis e previsíveis aumentam a confiança e o respeito dos agentes económicos pelas autoridades fiscais. Tal conclusão é reforçada através da apresentação de um inquérito levado a cabo junto dos especialistas fiscais dos diversos países, e que aponta como exemplo da discricionariedade com que se aplicam as regras fiscais nomeadamente o modo como são seleccionadas as empresas alvo de inspeção tributária.

É clara a percepção, na maioria dos países analisados, que o elemento despoletador da investigação tributária são os pedidos de reembolso ou, alternativamente, o volume de negócios da empresa. Portugal não é exceção. Não existem, ou pelo menos nunca foram divulgados no nosso país, critérios claros de aferição do risco associado a sectores de atividade ou a empresas que determinem, de uma forma objetiva e sistemática, os princípios que orientam a escolha dos contribuintes a fiscalizar.

Outro exemplo, são os conflitos que opõem os contribuintes à Administração Tributária. Frequentemente, verificam-se inconsistências entre as repartições locais e os serviços centrais, e é frequente detetarem-se situações de aplicação de diferentes critérios consoante a repartição que analisa o processo. O caso dos pedidos de fiscalização para reembolso do PEC¹⁷ tem sido dos mais contestados pelas empresas: para além de se questionar a legitimidade desta fiscalização ser paga pelo contribuinte, o problema agrava-se pelo facto de algumas repartições cobrarem apenas os anos ainda não fiscalizados (se, por algum motivo, houve uma inspeção a um determinado ano, este não é considerado), enquanto outras cobram a totalidade do período em análise, independentemente dos exercícios fiscais em questão já terem sido alvo de fiscalização ou não.

Se à ausência de critérios claros e uniformes associarmos a dificuldade de comunicação existente entre quem fiscaliza e é fiscalizado, facilmente compreendemos como é afetada a competitividade do país em termos fiscais, isto para além do claro incentivo à fraude e a evasão fiscal resultante da falta de confiança no sistema.

Note-se que a desburocratização do imposto vai muito para além da mera relação entre contribuintes e autoridade fiscal. É fundamental a simplificação dos impostos em geral, permitindo, entre outras coisas, a simplificação dos documentos de declaração.

¹⁷ Pedido especial por conta.

Neste particular, podemos referenciar a entrega de documentação relativa ao ano fiscal de 2010, particularmente penosa para os profissionais (Técnicos de Contas e Revisores Oficiais de Contas) que lidam com a documentação fiscal e contabilística de entidades obrigadas a manter contabilidade organizada. Para além da implementação de um novo referencial contabilístico nesse ano, o Sistema de Normalização Contabilística, vulgo SNC, que revogou o anterior Plano Oficial de Contabilidade (POC) e introduziu alterações profundas no modo como são contabilizados e apresentados os documentos de prestação de contas em Portugal, houve uma série de reformulações aos modelos de reporte às autoridades fiscais, de entre os quais se destaca a IES (Informação Empresarial Simplificada).

O maior inconveniente foi, todavia, o facto de as autoridades fiscais e contabilísticas estarem “descoordenadas” em diversas matérias, como, por exemplo, no caso das amortizações, obrigando os contribuintes a manter duas contabilidades, uma para dar cumprimento ao normativo contabilístico em vigor e, outra, para cumprir com a legislação fiscal. Este é um exemplo sintomático do desfasamento entre as normas fiscais e a realidade empresarial.

Efetivamente, apesar da vida útil não ser objetivamente determinável, deverão ser as empresas, dentro de critérios claros e razoáveis, a definir e a avaliar qual o tempo de vida estimado para um determinado bem ou equipamento. A fiscalização deveria estar focada na consistência da aplicação das vidas úteis dentro da mesma empresa e dentro da mesma classe de bens baseados em critérios de índole económica, algo em parte já assegurado pelos Revisores Oficiais de Contas (quando aplicável), do que propriamente na verificação da aplicação de vidas úteis impostas por decreto com o objetivo da previsibilidade das receitas fiscais e, frequentemente, desfasadas da realidade económica. Quando em presença de valores materiais, este facto pode levantar questões de difícil resolução, resultando inclusivamente numa qualificação das contas por parte do ROC, num processo fiscal ou, no mínimo, em perdas de amortizações fiscais, caso não seja possível, em simultâneo, satisfazer os objetivos económicos e fiscais através dos acréscimos e das deduções ao quadro 07 da modelo 22.¹⁸

¹⁸ A modelo 22 é a declaração de autoliquidação do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas entregue pelas empresas. Os acréscimos e deduções são ajustamentos aos valores contabilísticos que, em

Naturalmente, a explicação subjacente à existência de numerosas normas fiscais complexas é a necessidade de enquadrar legalmente o maior número possível de situações e de prever e dissuadir comportamentos desviantes dos contribuintes. Porém, essa excessiva complexidade leva também à necessidade de se introduzir uma série de exceções (ex. majorações,¹⁹ despesas dedutíveis, etc.) tornando ainda mais complexo e menos perceptível aos olhos dos contribuintes o funcionamento dos impostos.

Em entrevista,²⁰ John Whiting, diretor do *UK Office of Tax Simplification* (gabinete para simplificação de impostos do Reino Unido), referiu que numa análise levada a cabo pelo seu gabinete com o objetivo de identificar áreas onde houvesse margem para a simplificação tributária no quadro da legislação fiscal britânica, começaram por analisar situações de isenção ou de redução da carga tributária especificamente previstas na Lei. Foram detetadas mais de 1042 situações de exceção, o dobro do que estavam à espera.

função dos critérios económicos e das regras fiscais vigentes, permitem passar do resultado contabilístico para o resultado fiscal a ser alvo de tributação.

¹⁹ As “majorações” são incentivos fiscais concedidos ao sujeito passivo de imposto quando realiza uma determinada despesa que o Estado considera benéfica para a sociedade. Nestas circunstâncias, o Estado majora esta despesa, fazendo com que a despesa dedutível seja superior à despesa efetivamente realizada. Um exemplo são os donativos para instituições de solidariedade social

²⁰ Adaptado de “*Paying Taxes – The compliance burden*” (2010)

III – O SISTEMA FISCAL PORTUGUÊS

3.1 Caracterização

O sistema fiscal atualmente vigente em Portugal é resultado das reformas fiscais levadas a cabo na década de 80, em particular no período compreendido entre 1984 e 1988, que alteraram profundamente os mecanismos de tributação quer direto (sobre o rendimento), quer indireto (sobre o consumo), anteriormente existentes.

No que se refere à tributação sobre o rendimento, antes de 1 de Janeiro de 1989 esta era baseada em impostos parcelares que incidiam sobre as diferentes fontes de rendimento aos quais acrescia um “imposto global” ou “complementar” que visava corrigir as distorções provocadas pela aplicação do sistema parcelar.

Presentemente, a tributação dos rendimentos opera-se através de um imposto único denominado “Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares”, vulgo IRS, e do “Imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas” (IRC). Ambos adotaram o conceito de rendimento exaustivo, compreendendo também o “acrécimo patrimonial”, ou seja, um qualquer incremento no valor do património do contribuinte. São ainda impostos de “base mundial” por englobarem todos os rendimentos obtidos por um cidadão residente em Portugal, independentemente do local geográfico onde são produzidos, para além de incidirem também sobre os rendimentos gerados em Portugal por cidadãos ou empresas não residentes.

O IRS, sendo um imposto pessoal, tem por objetivo uma tributação “personalizada” do rendimento assente num sistema progressivo por escalões; já o IRC corresponde à tributação do rendimento empresarial assente no lucro fiscal das empresas.²¹ Em ambos os impostos há uma preocupação de eliminação da dupla tributação dos lucros, quer quando se passa da esfera empresarial para a pessoal do contribuinte (caso do acionista), quer quando em presença de rendimentos gerados em ordenamentos jurídicos distintos e, em consequência, neles tributados.

²¹ O lucro fiscal é um conceito distinto do lucro económico das empresas sendo determinado a partir deste último. Como veremos adiante, depois de apurado o lucro económico de uma entidade, para se determinar o lucro fiscal terão de ser acrescidos ou deduzidos, com base nas regras fiscais vigentes, uma série de custos e proveitos anteriormente considerados.

Relativamente à tributação indireta, o principal imposto do nosso ordenamento jurídico é o “Imposto sobre o valor acrescentado” (IVA), um imposto criado em 1984 para substituir o “Imposto sobre transações” caracterizando-se sobretudo por ser um imposto sobre o consumo, não cumulativo, plurifásico e que incide de forma generalizada sobre todas as transmissões de bens e prestações de serviços.²² A entrada em vigor do IVA apenas ocorreu em 1986 com a adesão à Comunidade Económica Europeia e a sua aplicação obrigou também à criação de dois novos impostos específicos, o “Imposto especial sobre o consumo de bebidas alcoólicas” e o “Imposto especial sobre a cerveja”, isto para além da necessidade de compatibilização entre outros impostos já existentes.

Posteriormente, com a abolição das fronteiras fiscais na Comunidade Europeia (e consequente adoção do princípio do destino), foi criado o “Regime Transitório das Transações Intracomunitárias” que, mais tarde, deu lugar ao “Regime do IVA nas Transações Intracomunitárias” (RITI), e procedeu-se à harmonização dos regimes de tributação dos bens sujeitos a impostos especiais sobre o consumo, culminado, em 1999, com a sua codificação num único diploma dos regimes dos impostos especiais sobre o consumo de álcool e bebidas alcoólicas, sobre os produtos petrolíferos e sobre os tabacos manufacturados.

Existem ainda impostos diretos, reais, sobre o património, cuja receita se encontra afeta às autarquias locais, nomeadamente, o “Imposto Municipal sobre as Transações Onerosas de Imóveis” (IMT) e o “Imposto Municipal sobre Imóveis” (IMI), ambos introduzidos no final de 2003. O primeiro veio substituir a “SISA”, já o segundo incide sobre o valor patrimonial de prédios rústicos e urbanos e veio substituir a “Contribuição Autárquica”.

A nível local existe ainda a “Derrama”, um imposto que incide sobre a matéria coletável das empresas, produzida no respetivo município, e que pode ascender até 10% daquela, sendo fixada pelos órgãos autárquicos locais.²³ Embora seja receita dos municípios, é arrecadado juntamente com a coleta do IRC.

²² As isenções estão explicitamente definidas no Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado, no capítulo II.

²³ Por norma, a taxa da Derrama é proposta pela Câmara Municipal, porém, a competência para lançar derramas e determinar a respetiva taxa é, em exclusivo, da Assembleia Municipal, que assim deverá analisar e votar a proposta apresentada pela Câmara até ao dia 15 de Outubro de cada ano civil.

O Orçamento de Estado para 2011 veio também introduzir uma nova figura, a “Derrama Estadual”. Em 2011, esta era aplicável a empresas com lucros superiores a 2 milhões de euros, consistindo numa taxa marginal de 2,5% aplicada sobre a parcela acima daquele valor. Todavia, a Derrama Estadual foi sendo sucessivamente agravada nos orçamentos posteriores. Em 2012, para além do agravamento da taxa (3%) e da redução do limiar a partir do qual se aplicava (1,5 milhões de euros), foi introduzido um segundo escalão, a partir dos 10 milhões de euros de lucro tributável, no qual a taxa marginal aplicável era de 5%. Para 2013, o OE embora tenha mantido as respetivas taxas, baixou o limite mínimo do escalão superior para 7,5 milhões de euros de lucro tributável.

Por último, e no âmbito das receitas parafiscais, temos as “Contribuições específicas para a Segurança Social” (CSS) e para a “ADSE” no caso dos trabalhadores do sector público, incidentes sobre os titulares de rendimentos do trabalho e respetivas entidades patronais, a taxas que variam consoante o regime contributivo aplicável ao contribuinte (trabalhador ou empresa).

Em 1998 foram ainda aprovados a “Lei Geral Tributária” (LGT) que procura clarificar os princípios fundamentais do sistema fiscal, as garantias dos contribuintes e os poderes de administração tributária e o “Regime Complementar do Procedimento de Inspeção Tributária” que visa reduzir a discricionariedade e regulamentar a atividade da inspeção tributária. Em 1999 foi publicado o “Código do Procedimento e Processo Tributário” (CPPT) e o “Regime Geral das Infrações Tributárias” com o objetivo de se reforçarem as garantias dos contribuintes e proceder à simplificação processual e reforma da organização tributária.

No presente trabalho iremos procurar sobretudo analisar os impactos de um planeamento fiscal ao nível do IRC. Esta escolha prende-se com o facto de considerarmos que este é o imposto onde a “poupança fiscal” é mais significativa e aquele onde os agentes económicos mais recursos podem investir em planeamento. Desde logo porque, como referido anteriormente, o IVA é um imposto sobre o consumo e, como tal, é suportado pelo consumidor que está impossibilitado de deduzir o IVA pago.

No que se refere ao IRS, como veremos adiante, também é minimizado através do recurso a práticas de planeamento fiscal. Todavia, regra geral, a poupança fiscal passa precisamente pela constituição de empresas e pela não distribuição dos rendimentos para a esfera particular dos contribuintes, pelo menos em território nacional.

Acresce que o IRC, apesar de ser um imposto de autoliquidação, tal como o IRS e o IVA, contempla uma série de isenções, regimes diferenciados (ex. estatuto das SGPS), majorações, deduções e acréscimos, para além de o seu âmbito abranger todo o universo empresarial e respetivas áreas de atividade,²⁴ que dificultam sobremaneira o seu controlo pelas autoridades fiscais devido à necessidade de conhecerem não apenas a lei fiscal em profundidade mas também o sector no qual a empresa se insere, e que vai desde a tradicional empresa agrícola à mais recente das empresas tecnológicas. Este facto determina a existência de uma extensa máquina burocrática com as necessárias qualificações para conseguir detetar eventuais práticas de fraude.

Assumindo uma perspetiva um pouco redutora note-se, por exemplo, o caso do IVA. Embora contemple diferentes sectores de atividade, excluindo as isenções, fica simplificado pelo facto de ser um imposto que incide sobre o valor acrescentado e não sobre o valor do património. Assim sendo, o que importa verdadeiramente é apurar a existência e o valor acrescentado das transações, independentemente da estrutura da empresa que a origina, para além de que o próprio sistema de liquidação adotado para o IVA leva a que cada agente económico seja fiscal de cumprimento dos agentes que estão a montante, pois de outra forma não consegue deduzir o IVA associado às suas compras.

Claro que isso não significa que não existam possibilidades de fraude, com ganhos significativos para os contribuintes, tanto ao nível do IRS como do IVA. Porém, a fraude não é o objeto do presente trabalho, pois este procura sobretudo identificar os efeitos de situações de evasão, tal como definida no capítulo anterior.

²⁴ Conforme resulta do artigo 3º do Código do IRC que define a base de incidência do imposto como sendo “o lucro das sociedades comerciais ou civis sob forma comercial, das cooperativas e das empresas públicas” incluindo ainda “incrementos patrimoniais obtidos a título gratuito”, consistindo o lucro “na diferença entre os valores do património líquido no fim e no início do período de tributação”

3.2 A legislação fiscal relacionada com o abuso fiscal

Em Portugal, apesar de ser uma temática relativamente recente, o ordenamento jurídico-tributário já contempla uma Cláusula Geral Anti Abuso (CGAA), nomeadamente no n.º 2 do art.º 38.º da Lei Geral Tributária, seguindo uma tendência generalizada nos países da União Europeia e da OCDE, em geral.

Como vimos no capítulo anterior, neste contexto, o termo abuso fiscal é utilizado para designar uma prática evasiva, que extravasa na forma os limites da legislação fiscal vigente, sendo por isso recusado pela administração fiscal. Neste sentido, contempla tanto comportamentos de boa-fé, mas que contrariam os princípios fundamentais da lei, tal como interpretados pela administração fiscal, como situações resultantes do mero desconhecimento ou da interpretação incorreta dos limites das leis fiscais vigentes.

Na sua essência, a CGAA, procura tornar ineficazes todos os factos, atos ou negócios jurídicos cujos resultados não se teriam produzido caso tivessem sido respeitadas as normas tributárias vigentes e não tivessem sido praticados tais factos, atos ou negócios, obrigando à reposição da situação que existiria no respeito pela aplicação das normas, anulando-se todas as vantagens fiscais que de outro modo não teriam sido obtidas.

Também o Código do Procedimento e Processo Tributário (CPPT) se refere a esta temática de forma bastante explícita, encontrando-se no n.º 2 do art.º 63º uma definição bastante clara do que se entende por norma anti abuso, reforçando-se a ideia de ineficácia perante a administração fiscal dos negócios e atos jurídicos que desrespeitem quaisquer normas fiscais vigentes e que resultem na eliminação ou atenuação do ónus tributário.

Um dos objectivos que presidiu à criação do código do IRC, enquanto elemento integrante do “sistema fiscal”, está consagrado no artigo 103.º da Constituição da República Portuguesa, conferindo-lhe o objectivo de satisfação das “necessidades financeiras do Estado” conseguida através de “uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza”. Neste sentido, o CIRC procura estabelecer as normas base para a tributação do rendimento das pessoas coletivas garantindo estes princípios, e caberá ao contribuinte o dever de entregar a sua quota-parte, não contudo sem deixar de procurar minimizar esse encargo, dentro dos limites da legalidade e no exercício dos seus direitos.

Não obstante, e conforme já referido anteriormente, por vezes existe uma linha muito ténue entre evasão fiscal e fraude, não fazendo o CIRC, qualquer distinção entre as duas. Efetivamente, o que o código contempla são disposições que tratam de situações relacionadas com o “abuso fiscal”, nos termos acima definidos. Porém, mesmo essas são escassas e pouco tipificadas. Naturalmente, isso deve-se ao facto de ser impossível e, até certo ponto, desnecessário, ao legislador prever todas as situações de abuso, uma vez que, conforme decorre da interpretação da CGAA, estas resultam pura e simplesmente da violação das normas vigentes.

As leis sobre matéria fiscal, mesmo quando elaboradas recorrendo a conceitos contendo algum grau de discricionariedade, têm obrigatoriamente de ser suficientemente determinadas, de modo a, com segurança, permitir a sua aplicação, o que implica, pelo menos, a possibilidade de apuramento do seu sentido. Efetivamente, no Direito Fiscal, uma norma tem de apresentar características de determinabilidade, de clareza e de compreensão que permitam ao sujeito passivo retirar dela regras de comportamento em matéria fiscal, facto que reduz a necessidade de prever e tipificar os comportamentos ditos “desviantes” à lei. Ao afigurar-se como uma “regra de conduta” tem efeitos imediatos na viabilidade do planeamento fiscal e transfere o ónus de gestão e de aplicação da lei para o sujeito passivo, tornando a intervenção da administração fiscal subsidiária.²⁵

²⁵ Adaptado de Sanches (2006), “Os limites do Planeamento Fiscal – Substância e forma no direito fiscal português, comunitário e internacional”

Analisando o código do IRC, constata-se que, efetivamente são poucas as referências ao abuso fiscal e à violação da lei. Apenas as Secções V – “Determinação do lucro tributável por métodos indiretos” e VI – “Disposições comuns e diversas”, nomeadamente na sua subsecção I – “Correções para efeitos de determinação da matéria coletável”, fazem referências explícitas a esta questão.

No artigo 57.º do CIRC está previsto a determinação da matéria coletável²⁶ por “Métodos Indiretos”. Nos termos do artigo 89.º da LGT, o cálculo da tributação por métodos indiretos é efetuado mediante a aplicação de indicadores de atividade de base técnico-científica definidos anualmente pelo Ministério das Finanças. Contudo, este método apenas pode ser utilizado nos casos em que o sujeito passivo não apresente, e justifique, na sua declaração anual de imposto, as razões de um desvio superior a 30% da sua matéria coletável (para menos), relativamente aos indicadores, ou, durante 3 anos seguidos, o desvio para menos em 15% dessa mesma matéria coletável. O art.º 90º da LGT define ainda quais os elementos que poderão ser levados em conta para a determinação da matéria coletável pela via indireta, nomeadamente as margens médias do lucro líquido sobre as vendas, taxas médias de rentabilidade do capital, o coeficiente técnico de consumos ou utilização de matérias-primas e outros custos diretos, elementos declarados no passado, entre outros.

Contudo, é na subsecção I da secção VI do CIRC, acima mencionada, que encontramos aquelas que consideramos ser as cláusulas mais explícitas relativamente à temática do abuso, ou anti abuso, constantes do código do IRC, fazendo-se referência nomeadamente à “correção do Lucro Tributável”. Dentro dos artigos desta subsecção, por estarem ligados à problemática que pretendemos explorar em capítulos posteriores, entendemos dar particular relevância aos seguintes:

²⁶ Nos termos do artigo 87.º da Lei Geral Tributária, a avaliação indireta poderá efetuar-se, entre outras situações, em caso de “impossibilidade de comprovação e quantificação direta e exata dos elementos indispensáveis à correta determinação da matéria tributável de qualquer imposto” e no caso de “a matéria tributável do sujeito passivo se afastar, sem razão justificada, mais de 30% para menos ou, durante três anos seguidos, mais de 15% para menos, da que resultaria da aplicação dos indicadores objetivos da atividade de base técnico-científica”.

i. Art. 63.º - Preços de Transferência

A problemática dos preços de transferência está diretamente associada aos grupos de sociedades, e procura evitar que, através de transações entre entidades com as quais se detenha uma relação privilegiada,²⁷ uma delas consiga “criar” um regime fiscal mais favorável, transferindo margens de lucro entre entidades parceiras conseguindo com isso diminuir o seu lucro tributável, com prejuízo para o Estado.

O objetivo deste artigo é garantir práticas comerciais “normais” entre estas empresas evitando que desvirtuem o mercado através de ações que prejudiquem a concorrência de mercado, como sejam a concertação de preços e a manipulação de lucros de forma a tirar proveito de benefícios fiscais originariamente pertencentes a outra empresa do grupo (ex. aumentando os lucros em sociedades do grupo com prejuízos fiscais acumulados por utilizar ou sujeitas a taxas de tributação menores). No n.º 4 do referido artigo encontra-se uma vasta lista do que se entende por “relações especiais”.

ii. Art. 65.º e 66.º - Pagamentos e Imputação de Lucros a Entidades não Residentes Sujeitas a um Regime Fiscal Privilegiado

Ambos os artigos procuram abordar a problemática da transferência de verbas e lucros para entidades em países com regimes fiscais privilegiados, vulgo “*offshore*”. Note-se que a determinação dos países nestas circunstâncias não é efetuada de forma *ad-hoc*, existindo uma lista aprovada por portaria do Ministério das Finanças que identifica os territórios considerados como tendo regimes fiscais privilegiados. Consideram-se ainda englobados nesta situação operações em que a entidade não seja tributada em imposto sobre rendimento idêntico ou análogo ao IRC ou ao IRS, ou quando as circunstâncias determinem uma tributação efetiva inferior em 60% à tributação a que a sociedade estaria sujeita caso residisse em território nacional.

²⁷ Empresas de um mesmo grupo de sociedades ou empresas relacionadas, nomeadamente, entidades que mesmo não estando sob domínio direto de outra têm estruturas acionistas relacionadas ou até comuns.

iii. Art. 67.º Subcapitalização

Artigo relacionado com os artigos anteriores mas específico para a questão dos empréstimos excessivos entre empresas relacionadas e juros associados a esses empréstimos. Impõe um rácio mínimo de 2 para 1 entre participação no capital próprio e endividamento.

De referir que toda esta problemática dos preços de transferência deverá ser sempre complementada com as recomendações sobre preços de transferência da OCDE.

Existem ainda outras cláusulas anti abuso menos específicas e que iremos referir mais adiante.

3.3 A desburocratização do imposto

Conforme referido no segundo capítulo, o ordenamento jurídico português é bastante complexo e burocrático. No caso particular do Código do IRC, essa burocratização é agravada pelas majorações previstas no próprio código, nomeadamente nos artigos 43.º “Realizações de Utilidade Social” e 44.º “Quotizações a favor de associações empresariais”, e no Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF).

Pela sua análise, verificamos que se centram sobretudo em situações de mecenato científico, cultural e social, longe de constituírem, na grande maioria dos casos, o objeto social das empresas. Apesar dos objetivos que prosseguem, a sua aplicação está atualmente tão condicionada, fruto de utilização abusiva no passado, que é difícil não incorrer em algum tipo de risco de incumprimento. Tal situação faz com que o tempo dispendido na sua análise e posterior justificação de enquadramento, em caso de fiscalização, não justifique, em muitas situações, o recurso ao benefício.

Do mesmo modo, também os artigos relacionados com a determinação da matéria coletável tendem a ser excessivos. Veja-se, por exemplo, o caso do art.º 23 “Gastos”. Neste artigo faz-se com algum detalhe a discriminação dos gastos (anteriormente custos ou perdas) aceites para efeitos fiscais. Sendo o IRC um imposto aplicado às empresas, a maioria das quais obrigadas a ter contabilidade organizada e a seguir políticas contabilísticas que definem, de forma detalhada, a natureza dos gastos a serem incluídos na esfera da empresa, parece-nos claramente uma descrição redundante.

Efetivamente, apenas deveria ser feita menção às despesas não aceites para efeitos fiscais e não todo um detalhe de “gastos que comprovadamente sejam indispensáveis para a realização de rendimentos”.

Uma medida de simplificação do IRC relativamente fácil de implementar seria a uniformização do referencial contabilístico e fiscal, através da definição de uma base comum. Consequentemente, a obrigatoriedade de contabilidade organizada imposta às empresas pelo próprio código seria estendida às autoridades fiscais que ficariam também obrigadas a seguirem esse mesmo referencial.

Após a implementação do Sistema de Normalização Contabilística verificou-se um agravamento do desfasamento entre o normativo contabilístico em vigor e os elementos considerados para apuramento do resultado fiscal. Um claro exemplo é a discrepância entre o tratamento contabilístico e fiscal do “*Goodwill/Badwill*”.²⁸ O *Goodwill* para efeitos contabilísticos não é amortizado, sendo objeto de revisões anuais de imparidade.²⁹ Ao invés, o *Badwill* é imediatamente reconhecido na sua totalidade como um proveito. Naturalmente, não sendo o *Goodwill* amortizável, não existem custos e, como tal, não é considerado para efeitos fiscais. Porém, mesmo quando em presença de uma eventual imparidade, o custo continua a não ser considerado para efeitos fiscais. Esta situação gera uma incompreensível discrepância entre o custo e o proveito considerado para efeitos fiscais, já que no caso do reconhecimento de um *Badwill*, este é considerado na sua totalidade como um proveito e alvo de tributação.

Não dispondo as autoridades fiscais de um sistema “contabilístico” completo que abranja todas as situações operacionais³⁰ que se colocam às empresas, a aceitação pela Autoridade Tributária do referencial contabilístico em vigor permitiria enumerar apenas as exceções não aceites para efeitos fiscais.

Sendo o IRC um imposto de autoliquidação em que o ónus de preparação da informação tributária é dos agentes económicos, parece-nos natural que as autoridades tributárias confiem nesses mesmos agentes, simplificando o processo de preparação da informação fiscal (não deixando contudo de os controlar e responsabilizar à *posteriori*), nomeadamente através da utilização de uma base ou indicador comum.

²⁸ Quando uma empresa adquire outra, dependendo do valor pago e do seu valor contabilístico, é apurada uma “diferença” que em essência corresponde ao acerto do seu valor intangível. Deste modo, quando este excedente é positivo, o adquirente entende que conseguirá aumentar o valor teórico da empresa e como tal o seu valor futuro supera o seu valor real atual, gerando por isso um *Goodwill*. Quando o excedente é negativo, embora adquirida com desconto, considera-se que existe um *Badwill* pois naquele momento a empresa perdeu valor.

²⁹ Processo destinado à verificação da manutenção do valor de um activo. De acordo com o anterior normativo, o *Goodwill*, depois de reconhecido, era amortizado geralmente em 5 anos, enquanto o *Badwill* era registado como um proveito diferido e reconhecido também ao longo de 5 anos. Com a entrada em vigor do SNC, e decorrente da transposição das normas internacionais de contabilidade, o *Goodwill* não é amortizado considerando-se que é uma parte indissociável do valor global do investimento e apenas perde valor se esse investimento efetivamente desvalorizar. Já o *Badwill* é imediatamente reconhecido, na sua totalidade, como um proveito pois considera-se que o ganho ocorre imediatamente no momento em que se materializa a aquisição e, consequentemente, há uma perda de valor da participação adquirida.

³⁰ Embora seja impossível prever todas as situações, o atual normativo contabilístico em vigor, principalmente devido à sua aproximação às Normas Internacionais de Contabilidade, é bastante mais abrangente que as leis fiscais no que toca às situações quotidianas que surgem às empresas.

Ao fazer-se, estar-se-ia a simplificar a tarefa de quem faz, de quem revê, de quem recebe e, sobretudo, de quem fiscaliza.

Conclui-se portanto, que um procedimento significativo para a desburocratização do imposto seria a aceitação das contas das empresas elaboradas segundo as normas contabilísticas vigentes, tais como elas se apresentam à data de fecho. Outros seriam a eliminação das majorações e a eliminação dos mecanismos excepcionais de dedução, compilando-se apenas os elementos que não são aceites como despesas fiscais (como exemplo, as despesas de deslocação, evitando-se a sua utilização abusiva), precavendo-se a questão da dupla tributação de lucros, nomeadamente no caso de grupos de sociedades.

Como já foi mencionado anteriormente, não é a existência de leis e normas fiscais complexas que evitam a fraude e a evasão fiscal, nem diminuem o ónus dos fiscais quando vão às empresas, obrigando-os a verificar toda a contabilidade nos termos do normativo contabilístico em vigor e depois a seguir o processo de ajustamento ao respetivo normativo fiscal.

3.4 O IRC e as distorções económicas

Numa economia global, os fatores produtivos trabalho e capital e, por inerência o investimento, fluirão, *ceteris paribus*, para países onde o sistema fiscal encoraje e ofereça perspectivas de crescimento económico.

De acordo com autores consagrados (Samuelson, Tiebout, entre outros), sob determinados pressupostos, nomeadamente o da perfeita mobilidade de capitais, a taxa de imposto “ótima” sobre o capital é zero. Assim sendo, surge naturalmente a questão: “Porque é que os estados tributam o rendimento das empresas?”

Já vários autores se debruçaram sobre este tema, nomeadamente Gordon (1992), bem como sobre quais as vantagens e desvantagens da tributação do rendimento das pessoas coletivas³¹ (Weichenrieder (2005), de Mooij (2005), Sørensen (2007)), tanto mais que, de facto, os titulares desses rendimentos são indivíduos, os acionistas, já tributados em sede de IRS ou equivalente.

Nicodème (2008), num estudo sobre as distorções económicas introduzidas pelo Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas, lista cinco motivos como determinantes para a existência de tributação direta sobre o rendimento das empresas:

- i. Princípio do Benefício: tal como os indivíduos, também as empresas utilizam bens públicos e beneficiam da atividade do estado, nomeadamente através dos serviços prestados;
- ii. Exportação do Imposto: o pressuposto da perfeita mobilidade de capitais pode efetivamente ser questionado no mundo real. A existência de custos irrecuperáveis ou de custos de realocação elevados associados ao capital (ex. o investimento realizado na preparação de uma unidade fabril) torna-o relativamente imóvel.

³¹ O termo inglês “*Corporate Income Tax*” parece-nos mais adequado nesta circunstância.

Nestas circunstâncias, e quando combinado com uma forte presença de capital estrangeiro nas empresas, pode haver um incentivo por parte das autoridades tributárias para aumentar a tributação sobre as empresas e, conseqüentemente, a transferir o ónus do imposto para esses investidores (Mintz (1994), Huizinga and Nielsen (1997));

- iii. Efeito de Tesouraria: devido ao sistema de créditos fiscais atualmente implementado na maioria dos países da OCDE,³² um qualquer país recetor de investimento direto estrangeiro pode estabelecer o nível de impostos desejado, desde que não ultrapasse a taxa de imposto aplicada no país de residência do investidor, sem que isso tenha impacto no total do imposto a pagar;
- iv. Erosão do IRS: este argumento assenta no facto de que o IRC é um imposto necessário para evitar a erosão dos impostos sobre as pessoas singulares. Efetivamente, na ausência de um imposto sobre o rendimento de pessoas coletivas, seria inevitável o estímulo à criação de empresas de forma a evitar a tributação dos rendimentos singulares, pelo menos enquanto não ocorresse a distribuição de lucros. Mesmo perante a existência de tal imposto não deixa de ser uma prática de planeamento fiscal muito utilizada, como veremos no próximo capítulo. Há, todavia, pelo menos uma alternativa conhecida: a tributação conjunta, e não separada, dos rendimentos empresariais e salariais;
- v. Constrangimento Político: o IRC desempenha um papel importante aos olhos da opinião pública, nomeadamente pela perceção de que as empresas geralmente obtêm lucros elevados e são detidas por investidores ricos. Naturalmente, deverão por esse mesmo motivo ser considerados alvos preferenciais da aplicação dos impostos.

³² O sistema de créditos fiscais mencionado baseia-se na tentativa de eliminação ou de minoração da dupla tributação económica dos rendimentos e consubstancia-se na atribuição de um crédito fiscal equivalente ao imposto pago, no país de destino do investimento, ao investidor no seu país de residência (tendo este crédito como limite máximo o montante de imposto que seria pago no país de residência).

Note-se que apesar desta perceção, as receitas de IRC ficam bastante aquém das receitas de IRS e do IVA, representando apenas cerca de 12% do total das receitas tributárias. Se incluirmos ainda as contribuições sociais, o peso do IRC desce para apenas cerca de 8% do total das receitas arrecadadas.

A introdução do IRC ou, em termos gerais, de um mecanismo de tributação do rendimento das pessoas coletivas, tal como qualquer outro imposto, não está contudo isento de gerar distorções económicas.

Efetivamente, sempre que um imposto é pago, representa um custo para o contribuinte na medida em que diminui os seus recursos disponíveis. A este custo, que também é de oportunidade, terão ainda de ser somados os custos de cumprimento e de administração do sistema fiscal, nomeadamente a verificação do cumprimento das diversas obrigações acessórias que são impostas aos contribuintes.

A nível doméstico, as principais desvantagens, incluindo um número considerável de distorções, apontadas pela literatura ao imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas são as seguintes:

- a) A introdução de ineficiência económica: avaliada, em equilíbrio parcial, pela “Carga Excedentária” (nos termos da medida de Hicks), corresponde à perda líquida de bem-estar gerada pela introdução de um imposto ou, mais concretamente, “à diferença entre a perda total de bem-estar gerada pela aplicação de um dado instrumento de política pública (imposto ou despesa) na sua forma atual, e a perda que resultaria se o mesmo objetivo fosse obtido sem distorcer as decisões económicas eficientes do sector privado (Musgrave e Musgrave, 1989);
- b) Custos administrativos e de cumprimento: existem poucos dados que permitam estimar com exatidão o impacto destes custos, todavia, conforme já mencionado acima, quanto mais complexo é o imposto, maiores são os custos administrativos e de cumprimento. Há autores que estimam que estes custos representam cerca de 10% da receita de imposto nos EUA (Aaron e Gale, 1983).

- c) Distorções provocadas pela introdução de taxas reduzidas de IRC: em diversos países, inclusivamente em Portugal até 2011, praticam-se taxas de IRC reduzidas para pequenas e médias empresas (PME). Este incentivo às PME's procura sobretudo compensá-las pelo facto de serem prejudicadas pela sua dimensão, nomeadamente no acesso ao crédito (maior assimetria de informação, relativamente à informação financeira, implica taxas de juro mais elevadas); pela maior dificuldade em beneficiar de economias de escala (e de menores custos médios) e, consequentemente, de conseguir maior rendibilidade; e pela maior dificuldade em contratar pessoal qualificado devido à menor visibilidade que têm. Tem, todavia, o inconveniente de, na prática, subsidiar e encorajar a ineficiência. Acrescem as falhas regulatórias decorrentes de sistemas fiscais complexos que, associados à falta de recursos que permitam otimizar o “fardo” fiscal, ainda mais dificultam a competitividade destas empresas.
- Contudo, estes argumentos que defendem taxas de tributação mais favoráveis para PME's são geralmente muito contestados, por um lado devido ao facto de aumentarem a complexidade da legislação, uma das falhas apontadas e, por outro, por poderem no limite constituir um desincentivo ao crescimento dessas mesmas empresas (Nicodème, 2008).
- d) Repercussão do imposto para os trabalhadores: este argumento resulta da demonstração que, assumindo perfeita mobilidade de capitais, o imposto sobre as pessoas coletivas é totalmente suportado pelos trabalhadores (Gordon, 1986). Defende ainda que a fuga de capitais provocada pelo aumento dos impostos leva a uma diminuição da produtividade e, consequentemente dos salários (Arulampalam, Devereux, and Maffini, 2007).³³
- e) Distorções provocadas pela transformação de rendimentos pessoais em rendimentos empresariais: esta última distorção resulta da possibilidade de alguns agentes económicos reclassificarem parte do seu rendimento pessoal em rendimento empresarial e, como tal, sujeitá-lo a uma taxa de imposto inferior, conforme iremos demonstrar nos capítulos seguintes.

³³ Num estudo levado a cabo por estes autores em 2007, incidindo sobre 50.000 empresas em 9 países europeus, concluíram que por cada euro adicional de imposto sobre o rendimento de pessoas coletivas cobrado, os salários diminuam, no longo prazo, cerca de 92 cêntimos.

A nível internacional as distorções introduzidas pela aplicação de impostos sobre o rendimento de pessoas coletivas são ainda maiores. Segundo o princípio da neutralidade da exportação de capitais (CEN),³⁴ o indivíduo deve ser tributado à mesma taxa independentemente da origem dos seus rendimentos.³⁵ Este princípio levanta contudo o problema de investidores localizados em diferentes países estarem sujeitos a diferentes taxas de rendibilidade, fruto exclusivamente da aplicação de taxas de imposto diferentes consoante o seu estado de residência.

Ao invés, segundo a neutralidade da importação de capitais (CIN),³⁶ o fardo fiscal não deve depender da localização dos investidores pelo que os investimentos realizados num determinado local devem ser todos tributados à mesma taxa. Tem contudo o inconveniente de tornar preponderante o local do investimento, fator que passa a ser decisivo para o retorno do investidor, incentivando a concorrência fiscal entre países.

Em termos teóricos, existe algum consenso quanto às vantagens do primeiro (CEN) sobre o segundo (CIN). Todavia, segundo Devreaux (2008), numa economia global, estes princípios apenas serão alcançados quando em presença de uma harmonização total, facto largamente prejudicado pela introdução do imposto sobre o rendimento de pessoas coletivas, nomeadamente ao introduzir as seguintes distorções:

- a) Distorções associadas à localização do investimento: para além dos fatores habituais que determinam a localização de uma empresa, como sejam a dimensão do mercado, o acesso aos fatores produtivos (nomeadamente mão de obra qualificada), custos de transporte, entre outros, assume preponderância a taxa de imposto efetiva a que o investimento estará sujeito. Em alguns casos, este último fator é tão significativo que pode ser o único fator de decisão para a localização de uma empresa.³⁷

³⁴ Iremos utilizar a abreviatura associada ao termo anglo-saxónico “*Capital Export Neutrality*”

³⁵ Este princípio está subjacente ao Código do IRS, nomeadamente no n.º 2 do seu artigo 2.º que refere que “Os rendimentos, quer em dinheiro, quer em espécie, ficam sujeitos a tributação, seja qual for o local onde se obtenham”.

³⁶ *Capital Import Neutrality*

³⁷ Nomeadamente quando se pondera a criação de uma empresa veículo para investimentos financeiros ou de uma entidade que sirva de “chapéu” a diversas subsidiárias. A Holanda e o Luxemburgo são casos paradigmáticos desta distorção (para além dos “paraísos fiscais”, naturalmente).

Evidência empírica demonstra a importância que assumem as regras de tributação internacionais, nomeadamente o impacto e a relevância que têm a taxa de imposto externa e interna na tomada da decisão de investimento (Barrios, Huizinga, Laeven and Nicodème, 2008);

- b) Distorções à captação de investimento: esta distorção resulta do impacto negativo que a introdução de um imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (ou o seu aumento) tem no investimento direto estrangeiro. Existem diversos estudos que avaliam este impacto³⁸ e, embora a dimensão dos impactos difira, é unânime a conclusão de que o aumento da taxa de imposto num determinado país tem um impacto negativo no investimento direto estrangeiro que esse mesmo país consegue captar;
- c) Distorções devido à transferência de lucros: distorção que resulta da transferência de lucros entre empresas de um mesmo grupo económico dos países com taxas de tributação mais elevadas para países com menores taxas efetivas de tributação. Embora existam mecanismos para a deteção deste tipo de operações, estas estão normalmente escudadas ao abrigo de acordos de dupla tributação e de regras de preços de transferência que as tornam legítimas. Hince e Rice (1994) demonstram a existência de uma correlação negativa entre o lucro tributável declarado e a respetiva taxa de imposto do país onde esse lucro é declarado.

Nos capítulos seguintes iremos detalhar algumas operações que materializam as distorções acima referidas utilizando uma empresa “modelo”³⁹ e iremos tentar quantificar os efeitos dessas distorções e os respetivos impactos sobre a receita fiscal.

³⁸ Mooij and Ederveen (2003, 2006); Mooij (2005); Huizinga and Nicodème (2006).

³⁹ Empresa “Modelo” no sentido experimental do termo e não como uma eventual referência a seguir.

IV – A EVASÃO FISCAL AO NÍVEL DAS PESSOAS SINGULARES

4.1 Enquadramento

Conforme referido no final do capítulo anterior, procuraremos agora enumerar algumas situações de planeamento fiscal agressivo disponíveis para serem utilizadas pelos contribuintes singulares.

Ao nível do contribuinte singular, a evasão fiscal é geralmente efetuada de forma mais simples dado, em regra, as pessoas singulares terem menos recursos financeiros e também humanos a auxiliá-los na análise das lacunas da lei e, como tal, têm mais dificuldades em recorrer a mecanismos de evasão fiscal quando comparados com uma empresa.⁴⁰ Acresce ainda que tais mecanismos apenas estão disponíveis para contribuintes que obtenham rendimentos que não provenham de trabalho por conta de outrem.⁴¹

Naturalmente, todos os contribuintes desejam encontrar formas de reduzir a sua carga fiscal e, consequentemente aumentar o seu rendimento líquido após impostos ou, se preferirmos, o seu rendimento disponível. O método mais simples de o fazer é não declarar produtos vendidos ou serviços prestados. Apesar de simples, esta prática constitui fraude pois o contribuinte está, pura e simplesmente, a ocultar rendimentos fugindo à sua obrigação declarativa e, posteriormente, de liquidação.

Dentro dos mecanismos legais à disposição dos contribuintes singulares, há um que se destaca dos demais: a constituição de uma empresa.

⁴⁰ Neste trabalho iremos analisar sobretudo situações de evasão fiscal e não situações de fraude, exceto eventuais casos pontuais que possamos referenciar por serem de domínio público.

⁴¹ No caso de atividades que possam ser subcontratadas, um dos mecanismos de evasão pode precisamente passar por transformar rendimentos “por conta de outrem” em rendimentos do tipo “independente”. Porém, tanto trabalhadores pela situação precária a que se teriam de sujeitar, como empresas pela perda de controlo e exclusividade que esta opção representa, tendem a rejeitar esta possibilidade.

Efetivamente, este mecanismo permite ao contribuinte reclassificar parte do seu rendimento da esfera particular para a esfera empresarial, aproveitando a distorção da erosão do IRS, anteriormente referida, e como tal procurar que os rendimentos auferidos sejam tributados à taxa de 25%. Esta opção, apesar de legítima, tem vantagens mas também diversos inconvenientes dos quais muitas vezes o contribuinte não tem sequer consciência. Naturalmente, também só será atrativa para sujeitos com rendimentos tributados, em sede de IRS, a taxas médias efetivas superiores a 25% e para detentores de fortunas, nomeadamente patrimónios mobiliários e imobiliários.

Como principal vantagem podemos referir a redução da carga tributária dos contribuintes. Efetivamente, para além do contribuinte beneficiar de uma taxa de imposto mais reduzida, fica facilitada a possibilidade de imputar uma série de despesas à atividade da sociedade.

Embora esta possibilidade esteja também disponível para os contribuintes singulares, nomeadamente quando em presença de rendimentos relativos às atividades empresariais e profissionais,⁴² na prática revela-se bastante mais limitada e complexa de utilizar, nomeadamente porque, na grande maioria dos casos, os contribuintes individuais não têm contabilidade organizada e depois têm muita dificuldade em manter o registo dessas despesas e, mais do que tudo em enquadrá-las na sua atividade profissional.

De facto, nas empresas há a possibilidade da dedução de custos com encargos gerais como sejam a eletricidade, a água ou os combustíveis (seja para viaturas, ou até para aquecimento), bem como dos custos com a aquisição de equipamentos ou, e muitas vezes mais relevante, de viaturas. Acresce ainda a possibilidade de se conseguir regular o respetivo vencimento do contribuinte, variável dentro de certos limites consoante a necessidade do individuo e, como tal, controlar a tempestividade da tributação evitando uma tributação mais elevada na esfera particular, num determinado momento.

⁴² Rendimentos que de acordo com o código do IRS são rendimentos que se enquadram na categoria B.

Um, senão mesmo o principal, inconveniente geralmente ignorado pelos contribuintes, é que a partir do momento em que a atividade profissional passa para a esfera societária, o património gerado passa a ser da sociedade e não do indivíduo. Não raras vezes se detetam situações de “apropriação indevida de ativos”,⁴³ por exemplo, para a compra de casa ou de outros bens,⁴⁴ bem como a sua utilização indevida para fins exclusivamente particulares.

Um procedimento que permite facilmente detetar esta situação é a análise das conciliações bancárias e dos movimentos do “caixa”. Por norma, quando em presença destas situações, o valor contabilístico destas rubricas é substancialmente superior ao valor efetivo existente na conta bancária ou do dinheiro efetivamente no caixa da empresa. Respeitando os procedimentos legais, este inconveniente pode ser facilmente ultrapassado através de uma distribuição de dividendos,⁴⁵ tendo esta hipótese, todavia, o inconveniente de ser tributada na esfera pessoal do contribuinte, algo que muitas vezes não é explicado à pessoa no momento de decidir ou não pela constituição de uma sociedade e que naturalmente diminui consideravelmente a poupança fiscal que inicialmente previa ter.

Outro inconveniente prende-se com os custos de constituição e de manutenção das sociedades, em regra bastante superiores aos custos que tem um contribuinte individual mesmo que obrigado a manter contabilidade organizada. Um claro exemplo é a constituição de uma Sociedade Anónima (SA) para a compra e venda de um imóvel. A partir dos anos 90, passou a ser prática frequente a constituição de SA's para a aquisição e posterior venda de imóveis. Efetivamente, aproveitando a vantagem existente à data de as mais-valias pela venda de ações, desde que detidas há mais de um ano, não serem tributadas, era frequente a efetivação dos negócios através da venda de sociedades ao invés da venda dos ativos.

⁴³ Termo técnico utilizado em auditoria para classificar situações nas quais funcionários ou proprietários das empresas se apropriam de fundos ou de outros ativos da empresa em proveito próprio.

⁴⁴ Tecnicamente é considerado fraude, todavia, dado o facto de muitas vezes a contabilidade ser externa às empresas (principalmente no caso de microempresas – até 5 colaboradores), existem muitas situações em que os proprietários realizam as ações e apenas mais tarde, quando confrontados pelo técnico de contas é que se apercebem do erro.

⁴⁵ Figura legal que nos trâmites definidos pelo Código das Sociedades Comerciais permite que a empresa distribua aos seus acionistas e proprietários as reservas que tem disponíveis.

Acrescia também, no caso das imobiliárias, o facto de estas não serem tributadas em sede de IMT (ou da anterior SISA) e de estarem isentas de IMI (ou da anterior contribuição autárquica). O problema surgia porém quando a venda não se realizava ou demorava algum tempo a sê-lo e as empresas ficavam obrigadas a custos de funcionamento elevados, como sejam os honorários dos Revisores Oficiais de Contas (ROC), obrigatório para este tipo de sociedades.

Não obstante, e mesmo considerando as diversas alterações legislativas que foram sendo introduzidas ao longo dos anos, em muitos casos existe mesmo uma poupança fiscal sendo esta, todavia, bem menor do que se pensava quando chega à esfera particular do indivíduo, principalmente no caso de um pequeno contribuinte. Porém, é inquestionável que apresenta a grande vantagem de se poder controlar a tempestividade da distribuição dos dividendos, e consequentemente o momento em que ocorre a tributação na esfera particular do contribuinte, algo que permite evitar, por exemplo, tributações extraordinárias, como as que ocorreram em 2011, e as taxas extraordinárias e de solidariedade introduzidas pelo OE 2012 e agravadas no OE 2013.

O valor inicial de constituição de uma sociedade sempre foi relativamente baixo. Até 1999 eram suficientes 400 contos (cerca de €2.000, na moeda atual). Com a entrada em vigor do Euro, o valor mínimo do capital social foi revisto e atualizado para €5.000.⁴⁶ Todavia, hoje já é possível proceder à constituição de uma sociedade por quotas com responsabilidade limitada por apenas €1.⁴⁷ Tal facto levou a que este se transformasse num mecanismo acessível e eficaz enquanto solução de planeamento fiscal. Mesmo no caso das sociedades anónimas, o valor de €50.000 euros⁴⁸ atualmente exigido como capital social mínimo não é dissuasor, até pelo facto de este capital poder ser realizado através de entradas em espécie (p. ex. um imóvel) de valor superior.

Um fenómeno curioso é a frequente confusão entre o objetivo de minimizar a taxa de tributação de certos rendimentos, por exemplo ao passa-los para a esfera de uma sociedade, e o de efetivamente reduzir a tributação global do contribuinte.

⁴⁶ Alteração introduzida pelo DL 343/98 de 06 de Novembro.

⁴⁷ A nova redação do artigo 201º do CSC refere que o “montante do capital social é livremente fixado no contrato da sociedade”.

⁴⁸ Até à entrada do Euro o montante mínimo era de 5 mil contos, aproximadamente 25 mil euros.

Um bom exemplo disso era, até 2011, o caso das sociedades de profissionais⁴⁹ que constituíam, antes das alterações introduzidas pelo Orçamento de Estado de 2012, um verdadeiro “paraíso fiscal” legítimo dentro do ordenamento fiscal português, conforme demonstraremos em seguida.

O CIRC, no seu artigo 6.º prevê a aplicação da figura da “Transparência Fiscal” às Sociedades civis não constituídas sob forma comercial, às Sociedades de profissionais e, ainda, às Sociedades de mera administração de bens.⁵⁰ De acordo com o regime da transparência fiscal, depois de apurada a matéria coletável, ou, no caso das sociedades de profissionais, o lucro tributável, esta é imputada aos acionistas na proporção das suas participações ou, na ausência desta informação, em partes iguais, nos termos no n.º 3 do mesmo artigo.

Decorrente da aplicação do art.º 20º do CIRS, quando os acionistas das sociedades profissionais são pessoas singulares, o lucro tributável é imputado na esfera particular dos sócios como rendimento líquido na categoria B.

Esta figura da transparência fiscal foi introduzida com três objetivos: o da neutralidade fiscal, sendo tributados os sócios ou membros como se exercessem diretamente a atividade prosseguida pela sociedade; o combate à evasão fiscal, na medida em que se procura evitar que sejam constituídas sociedades apenas com a finalidade de fuga aos impostos; e a eliminação da dupla tributação, objetivo totalmente conseguido através da isenção em IRC (artigo 12.º do CIRC), sendo os resultados apenas tributados na esfera dos respetivos sócios.⁵¹

⁴⁹ Nos termos da redação da alínea a) do n.º 4 do artigo 6.º do CIRC, uma sociedade de profissionais é uma sociedade constituída para o exercício de uma atividade profissional especificamente prevista na lista de atividades a que alude o artigo 151º do CIRS, na qual todos os sócios são pessoas singulares e profissionais dessa mesma atividade.

⁵⁰ Neste último caso, obedecendo aos requisitos de a maioria do capital pertencer a um grupo familiar ou a um número de sócios não superior a cinco (não sendo nenhum uma pessoa coletiva de direito público).

⁵¹ Adaptado de DGCI, Código do IRC Comentado e Anotado, 1990, p. 95-6

Atualmente, comparando o regime geral de IRC com o regime da transparência fiscal e tomando em linha de conta os níveis das taxas de tributação em IRS (progressivas, variando de 14,5% a 56,5%), a taxa de tributação em IRC (25%) e a tributação dos dividendos a uma taxa liberatória de 28%, poderá concluir-se que a vantagem de um regime face ao outro é pontual e depende de uma análise casuística. Porém, num passado recente, a existência de uma taxa única de IRC,⁵² que chegou a ser de 30%, e o limite máximo de 40% para a taxa de IRS, aumentavam significativamente a atratividade do regime da transparência fiscal.

Todavia, o interesse, particularmente no caso das sociedades de profissionais, era maior dada a possibilidade de, para além de recorrer à figura da transparência fiscal, ser possível, até 2011, a empresa ser abrangida pelo denominado “Regime Simplificado”, combinando os dois.

Efetivamente, de acordo com o “Regime Simplificado” previsto no artigo 58.º do CIRC e revogado pelo OE 2012, os indivíduos que exercessem uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola, e que não ultrapassassem os €149.639,39 eram tributados não pelo lucro efetivo mas pelo lucro “normal” presumido com base em indicadores técnico-científicos ou, na sua ausência, pela aplicação de um coeficiente de 0,2 no caso de vendas de mercadorias e de outros produtos, ou de 0,45 para as restantes atividades. Caso, cumulativamente, a empresa estivesse no regime da transparência fiscal (caso das Sociedades de Profissionais) este coeficiente era agravado para o valor de 0,7, nos termos do n.º 2 do artigo 31.º do CIRS.⁵³

⁵² Esta situação voltou a ser respondida com a eliminação da taxa reduzida de IRC no OE 2012.

⁵³ A lei do Orçamento de Estado para 2013 agravou este coeficiente para 0,75 todavia, não repôs a possibilidade da sua utilização em sede de IRC.

Não obstante, em 2011, mesmo admitindo um contribuinte que estivesse abrangido pela taxa máxima de IRS (46,5%) e lhe fosse aplicado o coeficiente de 0,7, ele estaria sujeito a uma taxa global de imposto de cerca de 32,5%, uma taxa bastante inferior à que resultaria da tributação de 25% em sede de IRC e, posteriormente, de 21,5% em sede de IRS aquando da distribuição de dividendos.⁵⁴ No início da década anterior, esta taxa “global” chegou a ser de “apenas” 26%, resultado da combinação de um coeficiente de 0,65 com uma taxa máxima de 40% em sede de IRS. Como se pode facilmente depreender, verifica-se que, à data, recorrendo a este mecanismo, o contribuinte conseguia liberar os rendimentos para a sua esfera particular a uma taxa global semelhante à do IRC.⁵⁵

Este verdadeiro “paraíso fiscal”, totalmente legítimo, foi todavia pouco aproveitado pelos contribuintes, à exceção de Sociedades de Advogados, Sociedades de Técnicos Oficiais de Contas e de Sociedades de Revisores Oficiais de Contas. Não será despiciendo o facto de, no Regime Simplificado, o contribuinte poder dispensar os serviços do TOC, algo que naturalmente condicionou o recurso a este regime pelos contribuintes “leigos” em assuntos fiscais.

Todavia, o regime da transparência fiscal continua a apresentar,⁵⁶ ainda hoje, um inconveniente: é impossível controlar na prática a tempestividade da tributação dos rendimentos na esfera pessoal dos sócios, isto porque a imputação do resultado fiscal ocorre independentemente da vontade dos sócios e da efetiva distribuição de dividendos. Naturalmente, tal facto, condiciona a capacidade de gestão da carga fiscal, nomeadamente nos casos em que não haja intenção de distribuição dos dividendos.

⁵⁴ O Regime Simplificado foi revogado no OE 2012, todavia dada a obrigatoriedade de permanência no regime durante 3 anos, as empresas que optaram pelo Regime Simplificado até 2011 poderão permanecer neste regime até ao momento em que perfizerem os três anos. No exemplo utilizámos a taxa de dividendos de 2011, último ano previsto de aplicação do regime, todavia o OE 2012 aumentou a taxa de tributação sobre dividendos para 25% e o OE 2013 introduziu um novo aumento passando a taxa para 28%.

⁵⁵ Poder-se-á argumentar que estes coeficientes são aplicados sobre o volume de faturação e não sobre a matéria coletável destas sociedades, todavia a aplicação do coeficiente procura precisamente definir uma métrica de “lucro normal” e que, principalmente no passado, chegava a ser fiscalmente mais favorável que a margem real apurada para estas sociedades de profissionais, daí os coeficientes terem sofrido sucessivos aumentos ao longo do tempo.

⁵⁶ Note-se que apenas o Regime Simplificado foi revogado. O Regime da Transparência Fiscal mantém-se em vigor.

Para ultrapassar o problema, basta porém a inclusão de um terceiro sócio, não ligado à atividade, com uma quota minoritária e de preferência maior.⁵⁷ Tal facto exclui de imediato a empresa da classificação de “Sociedade de Profissionais” e, consequentemente, do regime da transparência fiscal, e se tal não é possível no caso de Advogados e de Revisores Oficiais de Contas, nada o impede no caso de uma empresa de serviços médicos, por exemplo.⁵⁸

Note-se, porém, que um agente económico desenvolver uma atividade e optar por não receber uma remuneração pela mesma, não parece ser, à primeira vista, um comportamento muito racional. Efetivamente, não o é, e são recorrentes as situações em que os acionistas utilizam os fundos da empresa em proveito próprio revelando um total desconhecimento das regras contabilísticas e fiscais. Tal facto é indiciador de que o que se procurou minimizar foi a taxa de tributação (pagando apenas o IRC à taxa de 25%) e não a carga tributária global que permite liberar os rendimentos para a esfera pessoal do contribuinte.

⁵⁷ A referência ao facto de o sócio ser maior de idade prende-se, essencialmente, com a eventual necessidade de alienação futura da empresa. Em situações de conflito conjugal, principalmente, a inclusão de um sócio menor poderia complicar de sobremaneira o processo.

⁵⁸ Esta limitação não é imposta pelo CIRC mas pelos respectivos estatutos das Ordens Profissionais em questão.

4.2 Modelização prática

O nosso contribuinte modelo será um profissional liberal com um rendimento anual global bruto de 150.000 euros. A escolha do montante do seu rendimento não é, naturalmente, inocente. Ao usufruir de rendimentos de ou até 150.000 euros, este contribuinte fica automaticamente abrangido pelo regime simplificado,⁵⁹ nos termos do n.º 2 do artigo 28.º do CIRS.

Entendemos ser adequada a escolha deste contribuinte na medida em que, enquanto profissional liberal, é representativo da grande maioria dos contribuintes que declaram rendimentos do trabalho independente; adicionalmente, fruto do seu nível de rendimento, é um tipo de contribuinte com predisposição à escolha entre o regime do trabalho independente ou a constituição de uma empresa, quer devido ao facto de ser um contribuinte com um grau de formação e de informação necessários à escolha, quer pelo facto de o investimento tangível associado a estas profissões ser relativamente baixo, algo que facilita essa mesma decisão.

Para o exercício da sua atividade profissional o nosso contribuinte dispõe de um escritório em instalações próprias, de uma viatura ligeira e de equipamento informático, *hardware* e *software*. Tendo por base esta informação e considerando o DR 25/2009, que define o Regime das depreciações e amortizações, podemos apurar que, anualmente o valor das despesas deste contribuinte é como segue:

Tabela 4: Resumo dos gastos de funcionamento

Profissional Liberal	Valor (€)	Taxa Amortização	Custo (€)
Escritório Próprio	150.000	5%	7.500
Carro Próprio	25.000	25%	6.250
Equipamento informático + Software	1.500	33%	500
Gastos funcionamento correntes			5.000
Quotizações para ordens profissionais			1.500
Encargos com viaturas			10.000
Deslocações Viagens e Estadas			5.000
TOTAL DE GASTOS			35.750

⁵⁹ Na secção anterior fizemos referência à revogação do Regime Simplificado. Note-se que esta revogação, introduzida pela Lei que aprovou o OE 2012, apenas ocorreu ao nível do IRC. Em sede de IRS, mantêm-se o Regime Simplificado podendo todavia o contribuinte optar pelo Regime da Contabilidade Organizada caso assim o entenda ou, por obrigação, se o seu volume de negócios ultrapassar o limite de 150.000 euros em dois exercícios consecutivos.

No Regime Simplificado, de acordo com o artigo 31.º do CIRS, o rendimento tributável resulta meramente da aplicação de um coeficiente de 0,75 a todos os rendimentos provenientes da categoria B, à exceção dos rendimentos decorrentes da venda de produtos ou de mercadorias aos quais se aplica um coeficiente de 0,2.

Nesta circunstância, todas as despesas acima referidas são totalmente desconsideradas na medida em que não concorrem para a determinação do rendimento tributável deste contribuinte conforme se demonstra na tabela infra:

Tabela 5: Apuramento do IRS a pagar⁶⁰

Rendimento Anual Bruto		150.000
Coeficiente Regime Simplificado	0,75	112.500
IRS + Sobretaxa (3,5%) + Taxa solidariedade (2,5%)	54%	60.750
Parcela a abater		(10.525)
Coleta Total		50.225
Deduções à Coleta		(214)
TOTAL DE IMPOSTO A PAGAR		50.011

Como vimos no capítulo anterior, a este contribuinte coloca-se a alternativa de exercer a sua atividade profissional através de uma empresa. Face às despesas anteriormente apresentadas, teremos a acrescer as despesas com um TOC (€1.800 anuais/€150 mensais) e, naturalmente, o seu próprio salário.

Em termos fiscais, o nosso contribuinte transita de trabalhador independente (Categoria B), passando agora a ser considerado um trabalhador dependente (Categoria A). Admitimos que, em termos salariais, estabeleceu como vencimento o salário mínimo, situação em que os custos com pessoal e o total de despesas seriam como segue:

⁶⁰ Os valores apresentados no quadro resultam diretamente da aplicação do CIRS para um contribuinte solteiro e sem dependentes. Os valores da parcela a abater são os que estão estabelecidos para este nível de rendimento (entre €80.000 e €250.000), incluindo a sobretaxa extraordinária e a taxa de solidariedade, e a dedução à coleta é a atribuída a todos os contribuintes solteiros, conforme foi estabelecido pelo OE 2013.

Tabela 6: Resumo do total de gastos para efeitos de IRC

Custos com Pessoal	Salário	Meses	Custo
Remuneração (Empresa)	485	14	6.790
Subsídio de Alimentação	114	12	1.373
Segurança Social	98	14	1.378
Seg. Acidentes de trabalho	25	4	100
Total de Custos com pessoal			9.641
TOC			1.800
Restantes despesas (conforme Tabela 4)			35.750
TOTAL GASTOS (para IRC)			47.191

Para efeitos de IRC, o total do rendimento tributável e, posteriormente, do imposto a pagar seria o que se apresenta no quadro abaixo:

Tabela 7: Resumo do cálculo do IRC

Rendimento tributável		102.809
Taxa IRC		25%
Coleta		25.702
Derrama	1,5%	386
Tributação Autónoma	10%	1.500
TOTAL DE IMPOSTO A PAGAR		27.588

Como se pode facilmente verificar, a poupança fiscal, em termos de imposto a pagar ascendeu a mais de 22 mil euros. Naturalmente, teremos de acrescentar a este montante o valor do IRS a pagar pelo contribuinte. Todavia, auferindo do salário mínimo, este contribuinte não iria ter qualquer montante de imposto a pagar para efeitos de IRS.

A esta poupança de imposto acresce um outro fator igualmente determinante para a opção pela constituição da empresa: a contribuição para a Segurança Social. No primeiro cenário, o contribuinte estaria sujeito a uma taxa de contribuição de 29,6%⁶¹ sobre 70% do seu rendimento global⁶² (até ao limite máximo de 12 vezes o IAS),⁶³ porém, no segundo cenário, a entidade patronal (nesta circunstância a empresa) teria de suportar cerca de €115 mensais e o colaborador mais €53 por mês, o que perfaz um total de pouco mais de 2 mil e trezentos euros anuais.

⁶¹ Nos termos do artigo 168.º do Código Contributivo

⁶² Nos termos da al. a) do n.º1 do artigo 162.º do Código Contributivo

⁶³ Indexante de Apoio Social, estabelecido em €419,22 desde 2009.

Naturalmente que as contribuições para a Segurança Social pressupõem um benefício futuro que diferirá substancialmente consoante a contribuição realizada no presente. Todavia, num contexto em que o objetivo do contribuinte é a poupança do valor a entregar ao Estado, uma diferença de praticamente 38 mil euros entre impostos e contribuições não é, de todo, despidiêda, tanto mais que o contribuinte tem ainda a possibilidade de potenciar este resultado aplicando aquelas poupanças.

Tabela 8: Comparação da tributação entre as opções “Trabalhador Independente” e “Empresa”

	<u>Empresa</u>	<u>Pessoal</u>
RENDIMENTO	150.000	150.000
TOTAL DE IMPOSTO	27.528	50.011
TOTAL DE SEGURANÇA SOCIAL	2.360	17.869
TOTAL IMPOSTOS + CONTRIBUIÇÕES	29.888	67.880
% RENDIMENTO	19,93%	45,25%

Conforme referido no capítulo anterior, uma das grandes desvantagens da opção pela empresa é que os rendimentos não ficam à disposição do contribuinte, na medida em que constituem património da empresa até ao momento em que seja efetuada uma distribuição de dividendos que formaliza e legitima a passagem destes rendimentos para a esfera dos sócios.

Decorrente do exemplo apresentado, a sociedade teria à sua disposição cerca de 75 mil euros disponíveis para distribuir sob a forma de dividendos. À taxa de tributação atual, 28%, o imposto a pagar pela distribuição destes dividendos seria de cerca de 21 mil euros, situação que reduziria substancialmente o interesse pela opção “Empresa” até porque a poupança se resumiria, na prática, à poupança nas contribuições sociais.

No que se refere às contribuições sociais, e embora não seja objeto do presente trabalho, compete-nos referir que atualmente existe uma grande discussão pública precisamente quanto à sustentabilidade do atual regime da Segurança Social. Em face da ausência de garantias quanto à possibilidade de no futuro o contribuinte vir a usufruir dos descontos efetuados, sendo racionais, aumenta naturalmente a predisposição dos agentes económicos para a diminuição das suas prestações, visto a elevada incerteza que sentem quanto à possibilidade de vir a usufruir dessas mesmas contribuições no futuro.

É todavia inegável a vantagem de se conseguir controlar a tempestividade da tributação, algo impossível num cenário em que os rendimentos caem imediatamente na esfera particular do contribuinte, principalmente se o objetivo for o de reinvestir a totalidade ou parte destes ganhos.

Efetivamente, o exemplo apresentado ilustra objetivamente a situação de profissionais liberais e de micro e pequenas empresas. No que se refere à tributação de grandes fortunas e patrimónios, onde os ganhos são recorrentemente reinvestidos, estes naturalmente movimentam-se na esfera das empresas, recorrendo a veículos como as *holdings* ou as Sociedades Gestoras de Participações Sociais (SGPS), localizadas em Portugal e no Estrangeiro, e estes rendimentos ou nunca chegam a passar para a esfera particular ou, quando o são, são-no sob a forma de salários, devolução de empréstimos ou, em última instância, dividendos, muitas vezes isentos de qualquer tributação, nomeadamente quando provêm de países como a Holanda como iremos analisar no capítulo seguinte.

Os contribuintes podem ainda recorrer a práticas fraudulentas como a subfacturação ou a imputação de despesas fictícias, geralmente mais difíceis de detetar ao nível da empresa. Todavia, não sendo esse o âmbito do presente trabalho, não nos iremos debruçar sobre este aspeto.

V – A EVASÃO FISCAL AO NÍVEL DAS EMPRESAS

5.1 Enquadramento de operações em território nacional

Devemos começar por distinguir desde logo operações que visem a redução da tributação da empresa exclusivamente a nível interno, das operações que procuram reduzir a carga tributária da empresa quando inseridas num contexto de internacionalização.

A nível interno podem ocorrer situações pouco complexas e que refletem o problema da distorção provocada pela introdução de taxas de IRC reduzidas. Efetivamente, até ao final do exercício fiscal de 2011,⁶⁴ a taxa de imposto era de 12,5% sobre a matéria coletável até €12.500, passando para 25% a partir deste nível. Em termos meramente académicos, caso um contribuinte pretendesse maximizar a sua poupança fiscal, bastaria desmultiplicar o seu rendimento pelo número de empresas necessárias para que a sua matéria coletável nunca ultrapassasse os €12.500. Naturalmente, além de inviável, é pouco provável que um empresário opte por constituir uma segunda empresa, arcando com todos os custos operacionais e burocráticos, para obter uma poupança fiscal máxima de pouco mais de €1.500. Todavia, caso esta já exista, naturalmente poderá considerar a transferência de alguns rendimentos para esta segunda sociedade maximizando a sua poupança fiscal, e com isso distorcendo a realidade económica.

Aproveitamos ainda este ponto para fazer uma breve referência a uma lacuna existente na lei e que pode ser aproveitada pela existência de uma segunda empresa: a compra de viaturas para administradores. O CIRC, nomeadamente no regulamento de amortizações e reintegrações, limita o valor máximo por viatura que pode ser imputado à sociedade.⁶⁵

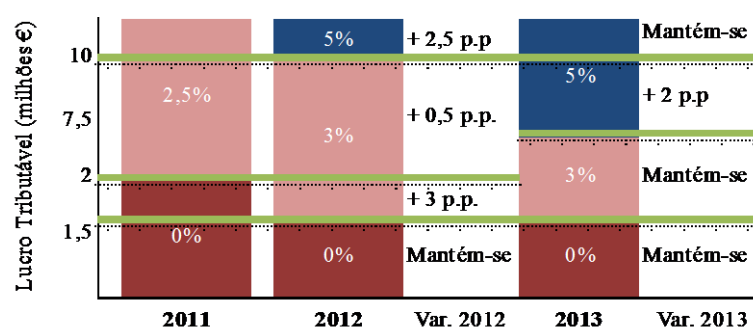
⁶⁴ O OE 2012 voltou a estabelecer a taxa única de 25% para o IRC, independente da matéria coletável apurada. Agravou todavia a Derrama Estadual o que, em termos práticos, significa um aumento da taxa de IRC para as empresas com lucro tributável superior a 1,5 milhões de euros.

⁶⁵ Independentemente dos valores que relevam para efeitos do cálculo das tributações autónomas, uma sociedade pode imputar à sociedade custos com a aquisição de viaturas até €40.000.

Todavia, nada impede, caso o contribuinte disponha de duas empresas, que cada uma adquira metade da viatura, conseguindo imediatamente duplicar o valor fiscalmente aceite. O princípio para a realização de uma despesa é que esta traga benefícios económicos futuros à entidade que a realiza. Sendo administrador das duas empresas é legitimamente possível defender, e até provar, que a viatura está ao serviço de ambas as empresas.

Note-se que apesar da eliminação da taxa reduzida, nos OE 2012 e OE 2013 foi agravada a derrama estadual⁶⁶ para empresas com lucros tributáveis superiores a 1,5 milhões de euros e introduzidos novos escalões conforme se demonstra na tabela infra.

Figura 2: Níveis da derrama estadual em função do lucro tributável



Na prática, o agravamento da derrama estadual e a sua desmultiplicação em diversos escalões corresponde à existência de diferentes taxas de IRC para diferentes níveis de rendimento. Deste modo, e tal como no caso da taxa reduzida, uma forma muito simples de as empresas maximizarem a sua poupança fiscal, sobretudo quando em presença de um grupo de empresas, é a repartição do seu rendimento pelas diversas entidades que compõem o grupo, tendo naturalmente de ter o cuidado de respeitar as regras de preços de transferência, conforme referido no capítulo 3. Tal pode ser conseguido pelo mero débito de “honorários de gestão” ou, de forma ainda mais simples, através da venda de um imobilizado ou de uma mercadoria bastando, para garantir o respeito pelos preços de transferência, praticar valores e margens de mercado.⁶⁷

⁶⁶ A Derrama consiste num adicional ao IRC passível de ser cobrado por parte dos municípios. A Derrama tem por princípio um caráter excecional e como principal objetivo o financiamento de investimentos de caráter municipal. A Derrama Estadual, introduzida no OE 2011, é em tudo semelhante revertendo todavia a receita para o Governo.

⁶⁷ Note-se que, mesmo para efeitos de IVA, apesar de obrigar à liquidação na empresa que vende o bem, a entidade que compra terá direito à respetiva dedução.

Ainda no contexto interno, outra operação recorrente para a redução da carga fiscal das empresas é a constituição de Sociedades Gestoras de Participações Sociais (SGPS).

O regime das SGPS foi introduzido em Portugal em 1988 e visava, sobretudo, a preparação do tecido empresarial português para a entrada no mercado único europeu. À data, era necessário incentivar a criação de grupos económicos com dimensão capazes de enfrentar a forte concorrência externa reflexo da eliminação das fronteiras no interior da Europa. Deste modo, era imprescindível a criação de uma figura societária que permitisse uma gestão centralizada e especializada de participações sociais, a SGPS.⁶⁸

A criação de uma SGPS apresenta diversas vantagens que ultrapassam meramente o plano fiscal. Desde logo, o facto de serem entidades vocacionadas para a gestão de participações sociais, do seu estudo, acompanhamento, supervisão e tomada de posição. Naturalmente, existem claros ganhos de escala que resultam da concentração das participações numa única sociedade o que reveste uma clara vantagem, particularmente face a acionistas minoritários, desorganizados e com poucos recursos, quer temporais, quer de acesso a pessoal qualificado, para a análise e acompanhamento dos investimentos realizados. Esta posição de força resulta da tomada de posições concertadas dentro da SGPS, para além de um maior poder económico resultante da força proporcionada pela concentração das participações.

Outra grande vantagem prende-se com a gestão mais adequada dos investimentos realizados, executados de acordo com planos de investimento elaborados de forma centralizada e devidamente estudados e, posteriormente, acompanhados, nomeadamente no que se refere à sua execução, permitindo a racionalização da aplicação dos recursos financeiros, evitando-se desperdícios e procurando o equilíbrio entre as necessidades de determinadas empresas e os excessos de outras.

Naturalmente não são despidiendas as vantagens fiscais associadas ao regime das SGPS. Desde logo, uma primeira grande vantagem é a eliminação da dupla tributação (económica), nomeadamente ao eliminar os agravamentos fiscais existentes no caso de passagem dos rendimentos de umas empresas para outras.

⁶⁸ A SGPS pode ser constituída segundo o tipo das sociedades anónimas ou de quotas, seguindo o regime jurídico geral destes tipos sociais.

Até 2010, o regime das SGPS era, até certo ponto, mais “exclusivo”. À data, nos termos do antigo artigo 46.º do Código do IRC (hoje artigo 51.º após a revisão do CIRC), para uma sociedade beneficiar da eliminação da dupla tributação de lucros distribuídos tinha que ter sede ou direção efetiva em território português, estar sujeita, e não isenta de IRC, ou sujeita a imposto especial de jogo; e não estar abrangida pelo regime da transparência fiscal. Finalmente, tinha que deter diretamente uma participação não inferior a 10%, ou com valor superior a 20 milhões de euros, tendo esta que permanecer na sua titularidade por um período mínimo de um ano.⁶⁹ No caso das SGPS, em particular, e nos termos do artigo 32.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, este benefício era independente das percentagens e valores de participação acima referidos, facto que se revestia da maior importância na medida em que o grosso dos resultados de uma SGPS consiste precisamente na distribuição dos lucros das suas participadas.

A perda de alguma exclusividade prende-se não com o facto de o regime ter sido abolido mas, ao invés, alargado a outro tipo de sociedades e, assim sendo, hoje, independentemente de se tratar de uma SGPS ou não, basta uma entidade deter uma participação superior a 10% (para além dos restantes requisitos) para poder beneficiar da eliminação da dupla tributação de lucros distribuídos. Tal facto, teve como consequência abrandar o ritmo de criação de SGPS's, pelo menos as que tinham como principal propósito evitar a dupla tributação de lucros.

O Regime das SGPS chegou porém a ser ainda mais exclusivo. Até à redação do artigo 31º do EBF (hoje artigo 32.º) introduzido com a apresentação da Lei do OE 2003, não havia quaisquer restrições, quer em termos de percentagens de participação, quer em termos de períodos temporais de detenção. Ao introduzir estas limitações temporais e quantitativas, foi claramente intenção do legislador evitar que as SGPS servissem de meio para a especulação mobiliária ou de evasão à tributação sobre mais-valias.

⁶⁹ Se detida há menos tempo, bastaria mantê-la pelo período necessário para completar aquele período.

Todavia, independentemente das alterações introduzidas, para grandes grupos económicos a grande vantagem fiscal das SGPS é que quando os investimentos são efetuados em sociedades com capital muito disperso, e na impossibilidade de controlar a tempestividade da distribuição de dividendos⁷⁰ nas sociedades participadas, a tributação de imposto sobre esses dividendos não ocorre na SGPS. Acresce o facto de numa SGPS, por norma, os lucros serem reinvestidos em novas participações sendo os seus acionistas remunerados através de salários e outras gratificações e não através da distribuição dos lucros.

O regime das SGPS apresenta ainda uma segunda vantagem fiscal que resulta da não tributação de lucros e mais-valias geradas nas empresas participadas na medida em que tais ganhos ou valorizações não são passados aos sócios, desde que detidas por período não inferior a um ano e quando as partes de capital não tenham sido adquiridas a entidades com as quais existam relações especiais,⁷¹ nem sujeitas a regimes fiscais mais favoráveis, nos termos dos n.º 2 e 3 do artigo 32.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais. No momento económico em que vivemos atualmente esta questão é particularmente relevante, desde logo devido ao agravamento da tributação de mais-valias tanto para contribuintes singulares como para empresas em geral.⁷² Efetivamente, esta exceção permitiu, e permite, grandes ganhos fiscais particularmente nos casos de grandes operações de alienação de ações, nomeadamente as que se referem a ações adquiridas em processos de privatização e posteriormente alienadas.⁷³

⁷⁰ Em sociedades onde o capital se encontra muito disperso é natural haver alguma pressão para a distribuição de dividendos, nomeadamente por parte dos acionistas minoritários. Nos termos do n.º 1 do artigo 294º do Código das Sociedades Comerciais, salvo deliberação em contrário de três quartos da assembleia geral (algo muito difícil de conseguir neste tipo de sociedades), não pode deixar de ser distribuído aos sócios metade dos lucros do exercício.

⁷¹ Definidas nos termos do n.º 4 do artigo 63º (Preços de Transferência) do código do IRC e já mencionado no capítulo 3º

⁷² Em 2012, a taxa de tributação sobre mais-valias passou a ser de 26,5% e em 2013 de 28%.

⁷³ Adaptado de Ferreira, Rogério F. (2006), “As SGPS no mundo atual”, Revisores & Auditores Out/Dez 2006, pág. 18-24

O principal argumento utilizado para a não tributação destas mais-valias é o de que os resultados destas empresas já foram tributados no passado. Alguns autores defendem contudo a falta de legitimidade deste argumento na medida em que, nos mercados, os preços incorporam expectativas de lucros futuros e, nesta circunstância, quem efetivamente usufrui desses ganhos futuros são os vendedores e não os compradores. Naturalmente, caso o comprador não tivesse uma expectativa de ganho real nunca iria adquirir as ações; todavia, não deixa de ser verdade que a parte vendedora incorpora um ganho não tributado nesta operação, ganho esse que também não será suportado pelo comprador visto não ter tido o benefício deste ganho.

Ainda relacionado com a temática dos grupos de sociedades, mas agora não especificamente com as SGPS, é a possibilidade de se recorrer à tributação pelo lucro consolidado, recorrendo ao Regime Especial de Tributação de Grupos de Sociedades (RETGS), consagrado nos artigos 69º a 71º do CIRC.

A consolidação fiscal pode ocorrer independentemente da consolidação contabilista (obrigatória ou não dependendo da verificação das condições legais exigidas para o efeito) e depende de requerimento a apresentar pela empresa-mãe. Os requisitos para a consolidação fiscal são: i.) que uma empresa dominante detenha, pelo menos, 90% do capital da dominada e que essa participação lhe confira mais de 50% dos direitos de voto; ii.) as sociedades sejam residentes em território nacional e sujeitas ao regime geral de IRC à taxa máxima; iii.) a participação seja detida há mais de um ano; iv.) a sociedade dominante não seja detida por outra residente em Portugal; e v.) não tenha renunciado ao RETGS nos últimos três exercícios fiscais.

Uma das vantagens apontadas a este regime é o facto de as sociedades envolvidas poderem adiar a tributação devido à eliminação dos resultados intragrupo. Todavia, através da aplicação do artigo 51.º do CIRC que, como vimos acima, permite a eliminação da dupla tributação de lucros, o mesmo resultado é alcançável. O que não é alcançável, e representa a maior de todas as vantagens fiscais deste regime, é a comunicabilidade de prejuízos entre empresas abrangidas, isto para além da possibilidade do aproveitamento de benefícios fiscais, tais como o SIFIDE,⁷⁴ e deduções à coleta de empresas deficitárias, dado estas deduções apenas serem possíveis numa empresa individual até à concorrência da sua própria coleta.

Note-se porém que, em virtude da sua utilização abusiva no passado, este regime foi alterado no sentido de evitar a quebra de receitas fiscais resultantes da utilização cruzada de prejuízos passados entre sociedades. Chegou a ser frequente uma sociedade adquirir outra apenas pela possibilidade deduzir os prejuízos fiscais de que esta dispunha de modo a compensar lucros de outras empresas do grupo.

Deste modo, foi limitada a utilização dos prejuízos fiscais de uma sociedade, anteriores à aplicação do regime, aos lucros gerados num determinado exercício pela própria (al a) do n.º 1 do artigo 71º do CIRC).⁷⁵ De modo a evitar ainda a constante entrada e saída das sociedades do RETGS, foi estabelecido que, terminada a aplicação do regime relativamente a uma sociedade do grupo, não são dedutíveis aos respetivos lucros tributáveis do grupo ou da sociedade os prejuízos fiscais verificados durante os períodos de tributação em que o regime se aplicou (al. c) do n.º 1 do mesmo artigo). Esta constitui, aliás, a principal desvantagem do regime especial de tributação de grupos de sociedades.

⁷⁴ SIFIDE é um crédito fiscal atribuído pelo Ministério das Finanças, sob a forma de dedução à coleta, às empresas que realizam investimentos em Investigação e Desenvolvimento. Este crédito fiscal apenas é atribuído após a certificação deste investimento pelo Ministério da Ciência e da Tecnologia.

⁷⁵ Acresce naturalmente a limitação genérica de utilização dos prejuízos fiscais, referida no n.º 2 do artigo 52º do CIRC, introduzida pelo OE 2012, e que impede que num determinado período de tributação a dedução de prejuízos exceda 75% do respetivo lucro tributável apurado.

Ainda no plano interno, e até à redação da lei que introduz o OE 2012, existia um conjunto de benefícios fiscais relativos à interioridade que podiam ser facilmente aproveitados, bastando para tal uma mera alteração da sede social da empresa para uma das regiões abrangidas pelo regime.⁷⁶ Efetivamente, com o intuito de promover o desenvolvimento das regiões do interior, às empresas que exerciam diretamente a título principal uma atividade económica nas áreas beneficiárias, eram concedidos os seguintes benefícios: Taxa de IRC reduzida de 15% (ou 10% no caso de instalação de novas entidades, durante os primeiros cinco exercícios); Majoração em 30% das reintegrações e amortizações relativas a despesas de investimentos até 500.000 euros (excluindo terrenos e veículos ligeiros de passageiros); Majoração em 50% dos encargos sociais obrigatórios suportados pela entidade empregadora relativa à criação líquida de postos de trabalho por tempo indeterminado; e alargamento do prazo de reporte dos prejuízos fiscais para sete exercícios.

Note-se que a alteração de sede não significava, no caso dos grupos económicos, a alteração da sede da sociedade-mãe mas apenas da respetiva subsidiária. Tal facto permitia, por exemplo, que na comunicação com o exterior (clientes, comunicação social, etc.) se mantivesse uma morada de Lisboa ou do Porto, associada ou à própria empresa-mãe ou a uma empresa de serviços partilhados do grupo, enquanto toda a componente operacional havia sido transferida para uma empresa com sede no interior e, como tal, beneficiária do regime. A verdade é que, individualmente ou conjugada com o RETGS, este regime permitia a redução global da tributação do grupo como um todo.

⁷⁶ A listagem das regiões abrangidas pelos incentivos à interioridade encontrava-se definida pela Portaria 1117/2009 de 30 de Setembro.

5.2 Enquadramento num contexto de internacionalização

Na secção anterior fizemos referência à questão da eliminação dos benefícios fiscais à interioridade. Associado a este tema encontramos aquele que é, porventura, o maior problema do sistema fiscal português e que se prende com a sua competitividade, nomeadamente quando comparado com os sistemas vigentes em outros países europeus, e não só.

Efetivamente, quando as empresas decidem realizar um determinado investimento, depois de decidir sobre o que produzir e quais os respetivos mercados alvo, necessitam determinar onde será instalada e efetuada a produção. Apesar de esta questão idealmente não dever depender de considerações fiscais, a verdade é que cada vez mais estas podem ter grandes implicações na rentabilidade do investimento e, consequentemente, na tomada de decisão da gestão. Numa economia global, torna-se premente saber e comparar quais as taxas de imposto que irão recair sobre os investimentos realizados e quais os impactos sobre os meios libertos para os acionistas.

Atendendo ao crescente debate social sobre justiça e equidade fiscal do sistema tributário, a eliminação do regime dos benefícios fiscais para a interioridade, apesar de eventualmente colocar fim a algumas situações abusivas, não deixa de ser preocupante. É questionável qual a racionalidade desta medida, dado ela ter alterado, de forma significativa, as premissas de investimentos realizados ao abrigo deste regime. A mutação extemporânea do regime fiscal e a eliminação de condições favoráveis ao investimento, nomeadamente ao investimento direto estrangeiro, é um forte revés à credibilidade do país na cena internacional com impacto direto na atracção de investimento para Portugal.

Ao algoritmo de investimento das empresas acresce ainda o montante de investimento a realizar num determinado país e, finalmente, onde apresentar os maiores rendimentos tributáveis. Para ambas as decisões é fundamental saber a taxa efetiva de IRC a pagar determinada tendo em conta a possibilidade de tirar partido de eventuais benefícios fiscais e dos Acordos de Dupla Tributação (ADT) existentes, na medida em que além de ser muito diferente optar, num determinado país, por uma mera sucursal de representação ou investir numa subsidiária, os rendimentos podem ser trasladados entre países de modo a diminuir a sua tributação efetiva.

Portugal não é um país competitivo em termos fiscais. Abaixo apresentamos uma tabela comparativa para a tributação de rendimentos provenientes de dividendos, juros, “*royalties*” e serviços de vários países, consoante tais rendimentos resultem de investimentos realizados a partir de Portugal, da Holanda ou da Irlanda, respetivamente.

A escolha da Holanda e da Irlanda para efeitos comparativos prende-se, no primeiro caso, por ser um país com reconhecidas vantagens ao nível da sua competitividade fiscal, nomeadamente tratar-se do país com mais acordos de dupla tributação internacional; e, no segundo, por ser um dos países que se encontram em dificuldades, tal como Portugal, integrando o grupo dos “PIGS”.⁷⁷

Tabela 9: Análise comparativa da tributação de dividendos em Portugal, Holanda e Irlanda

País	Dividendos					
	Portugal		Holanda		Irlanda	
	Taxa IRC 26,5%	Retenção Fonte	Taxa IRC 25,5%	Retenção Fonte	Taxa IRC (12,5% ou 25%) (*)	Retenção Fonte
Brasil	5%	0%	0%	-	100%	-
Irlanda	0%	0%	0%	-	-	-
Reino Unido	0%	0% ou 10%	0%	-	100%	-
Dubai	100%	0%	0%	-	100%	-
Egipto	100%	0%	0%	-	100%	-
México	5%	10%	0%	-	100%	5%
Malásia	100%	0%	0%	-	100%	-
Holanda	0%	0%				
Irlanda	0%	0%				

* Se países da UE ou com ADT 12,5%, caso contrário 25%.

⁷⁷ A terminologia PIGS, ou PIIGS, era originalmente utilizada nos anos 90 para fazer referência às economias do sul da Europa, nomeadamente Portugal, Itália, Grécia e Espanha. Desde a crise da dívida soberana, em 2009, passou a incluir também a Irlanda sendo sinónimo de economias altamente endividadas.

Tabela 10: Análise comparativa da tributação de Juros, Royalties e Serviços em Portugal, Holanda e Irlanda

Juros, Royalties e Serviços													
País	Portugal				The Netherlands				Ireland				
	Taxa 26,5%	Retenção na fonte			Taxa 25,5%	Retenção na fonte			Taxa 12,5% (se trans. comercial)	25% (se não comercial)	Retenção na fonte		
		Juros	Royalties	Serviços		Juros	Royalties	Serviços			Juros	Royalties	Serviços
Brasil	100%	15%	15%	15% or 25%	100%	15%	15%	15% or 25%	100%	100%	15%	15%	15% or 25%
Irlanda	100%	0%	0%	-	100%	-	-	-	-	-	-	-	-
Reino Unido	100%	0% or 10%	0% or 5%	-	100%	0% or 10%	0% or 5%	-	100%	100%	0% or 10%	0% or 5%	-
Dubai	100%	0%	0%	-	100%	-	-	-	100%	100%	-	-	-
Egipto	100%	20%	20%	20%	100%	12%	12%	0%	100%	100%	20%	20%	20%
México	100%	10%	10%	-	100%	10% or 15%	10%	-	100%	100%	5% or 10%	10%	-
Malásia	100%	15%	10%	10% or 13%	100%	10%	8%	8% or 13%	100%	100%	10%	8%	10% or 13%
Holanda	100%	0%	0%	-									
Irlanda	100%	0%	0% or 10%										

Pela análise das tabelas 9 e 10, constata-se a existência de uma clara vantagem da realização de investimentos a partir da Holanda, particularmente no caso dos dividendos que, normalmente, nunca são tributados,⁷⁸ para além da inexistência de qualquer retenção na fonte sobre esses rendimentos. Também no caso dos juros, *royalties* e serviços, a Holanda beneficia sempre de retenções mais baixas e de uma taxa de IRC inferior à de Portugal. Pontualmente, a Irlanda poderá apresentar vantagem competitiva face à Holanda, nomeadamente quando os rendimentos a obter da sucursal resultem de operações comerciais. Porém, caso se refiram a juros ou a *royalties*, esta vantagem dissipa-se pois à taxa de IRC de 25%, inferior à da Holanda, contrapõem-se taxas de retenção na fonte mais elevadas. Note-se todavia que este país é em qualquer das situações apresentadas mais atrativo que Portugal, pois mesmo nas circunstâncias em que a as taxas de retenção na fonte são idênticas, a taxa de IRC é significativamente mais baixa, uma questão que a Irlanda não aceitou negociar com a “Troika” aquando do seu pedido de resgate.

Um último aspeto elucidativo da falta de competitividade fiscal de Portugal, conforme se pode concluir pela análise das tabelas supra, é que, mesmo para uma empresa Portuguesa que pretenda realizar investimentos num destes países, existe uma clara vantagem em fazê-lo através de subsidiárias localizadas num destes dois países na medida em que virá depois a beneficiar das isenções existentes, nomeadamente no que se refere à isenção da tributação de dividendos, conforme demonstraremos empiricamente na secção seguinte.

⁷⁸ A condição única para beneficiar desta isenção é uma participação mínima de 5% (*participation exemption*)

5.3 Modelização prática das operações internas

A nível empresarial vamos imaginar uma empresa “modelo” localizada em Portugal, especializada no desenvolvimento de Software, sociedade anónima, com um volume de faturação de 10 milhões de euros e uma margem operacional de cerca de 20%.

Assumimos ainda que os custos com amortizações e depreciações ascendem a cerca de 200 mil euros anuais e os custos financeiros, no seu conjunto, a cerca de 100 mil euros.

A escolha de uma empresa ligada ao sector tecnológico explica-se pelo facto de permitir uma série muito diferenciada de operações. Desde a venda e prestação de serviços tradicionais, ao registo de patentes e consequente venda de licenças e cobrança de *royalties*, passando pela prestação de serviços a clientes no estrangeiro quer remotamente, a partir de um computador localizado em Portugal, quer presencialmente nas instalações desse cliente. Há, de facto, um conjunto muito variado de possibilidades que irão enriquecer o nosso modelo. Acresce ainda ser um sector tradicionalmente forte em Investigação e Desenvolvimento, condição que permitirá produzir créditos fiscais relevantes não apenas em Portugal, como também no estrangeiro e que irão complementar os exemplos a apresentar.

Tendo por base os pressupostos acima descritos, o resultado líquido da empresa é como segue:

Tabela 11: Demonstração de resultados da empresa A

Dem. Resultados (valores em €)	Empresa A
Proveitos Operacionais	10.000.000
Custos Operacionais	(8.000.000)
EBITDA Inicial	2.000.000
Custos R&D	
Royalties (3%)	
EBITDA Final	2.000.000
Outros (D&A + Financeiros)	(300.000)
Resultado Antes Imposto (RAI)	1.700.000
Imposto a pagar (ver Tabela 12)	(501.500)
Resultado Líquido	1.198.500

O cálculo do imposto, nos termos do regime em vigor no ano de 2013, foi determinado tendo por base os critérios abaixo descritos:⁷⁹

Tabela 12: Determinação do imposto a pagar pela empresa A

Imposto (valores em €)	Empresa A
EBITDA Final	2.000.000
Outros (D&A + Financeiros)	(300.000)
Resultados Sucursal	-
Resultado Tributável	1.700.000
Taxa Imposto Local	25,0%
Derrama	1,5%
Derrama Estadual	3%
Crédito Imposto	-
TOTAL IMPOSTO A PAGAR	501.500

Conforme se pode constatar através da análise da tabela supra, a empresa teria 501.500 euros de imposto a pagar, resultantes da aplicação da taxa de imposto em vigor, da derrama e da derrama estadual.

Sendo uma empresa individual, é mais difícil evitar o pagamento da derrama estadual. Todavia, caso esta empresa estivesse incluída num grupo económico, facilmente conseguiria evitar os 51.000 euros de derrama estadual a pagar pela mera transferência de parte do resultado tributável para uma das empresas do grupo, na condição de não ultrapassar 1.500.000 euros, que é o valor a partir do qual se aplica a derrama estadual.

Para o fazer, poderia simplesmente debitar uma comissão de gestão, cobrar um aluguer ou transferir parte dos serviços prestados ou das vendas realizadas para essa empresa do grupo, conforme se demonstra abaixo, tendo apenas de ter o cuidado de cumprir com as regras de preços de transferência em vigor.⁸⁰

⁷⁹ Para efeitos de simplificação, neste e nos próximos exemplos, estamos a pressupor que não existem diferenças significativas entre o resultado fiscal e o contabilístico das empresas, nomeadamente no que se refere aos acréscimos e deduções a incluir no Quadro 07 da modelo 22.

⁸⁰ No exemplo assumimos que a outra empresa do grupo está também localizada em Portugal porém, para o efeito, a sua localização é indiferente. O que releva é a possibilidade de diminuir o resultado tributável da Empresa A cumprindo com as regras de preços de transferência.

Tabela 13: Exemplo de uma operação para evitar o pagamento da derrama estadual

Dem. Resultados (valores em €)	Empresa A	Empresa B	Ajust.	Empresa A (Após Ajust.)	Empresa B (Após Ajust.)
Proveitos Operacionais	10.000.000	5.000.000	(1.000.000)	9.000.000	6.000.000
Custos Operacionais	(8.000.000)	(4.000.000)	800.000	(7.200.000)	(4.800.000)
EBITDA Inicial	2.000.000	1.000.000	(200.000)	1.800.000	1.200.000
Custos R&D					
Royalties (3%)					
EBITDA Final	2.000.000	1.000.000	(200.000)	1.800.000	1.200.000
Outros (D&A + Financeiros)	(300.000)	(150.000)		(300.000)	(150.000)
Resultado Antes Imposto (RAI)	1.700.000	850.000	(200.000)	1.500.000	1.050.000
Imposto a pagar	(501.500)	(225.250)	-	(397.500)	(278.250)
Resultado Líquido	1.198.500	624.750	(200.000)	1.102.500	771.750
Imposto (valores em €)					
EBITDA Final	2.000.000	1.000.000	(200.000)	1.800.000	1.200.000
Outros (D&A + Financeiros)	(300.000)	(150.000)	-	(300.000)	(150.000)
Resultados Sucursal	-	-	-	-	-
Resultado Tributável	1.700.000	850.000	(200.000)	1.500.000	1.050.000
Taxa Imposto Local	25,0%	25,0%		25,0%	25,0%
Derrama	1,5%	1,5%		1,5%	1,5%
Derrama Estadual	3%	0%		0%	0%
Crédito Imposto	-	-		-	-
Imposto a pagar	501.500	225.250		397.500	278.250
TOTAL IMPOSTO A PAGAR		726.750			675.750

Como se pode verificar, pelo mero ajustamento das vendas entre as empresas do grupo, foi possível a este grupo económico poupar a totalidade da derrama estadual. Naturalmente é questionável qual a possibilidade efetiva de se fazer este ajustamento. Todavia, operacionalmente, não é muito complicado para os grupos de empresas fazerem este tipo de ajustamentos dentro da legalidade, principalmente se houver um adequado planeamento, algo que geralmente acontece em sociedades desta dimensão.

Existem inclusivamente situações de empresas que recorrem a empresas “veículo”, como por exemplo um ACE,⁸¹ para efetuar todas as compras do grupo e depois redistribuir o resultado em função do volume de compras de cada entidade. Nesta circunstância, o cenário apresentado é ainda mais provável, recorrendo meramente a adequadas práticas de planeamento e controlo orçamental.

Para o Estado, a “fuga fiscal” poderá inclusivamente ser substancialmente agravada se tomarmos em consideração que esta segunda empresa pode perfeitamente estar localizada no estrangeiro, situação em que o Estado Português perderia não apenas a derrama estadual mas toda a receita de imposto.

Como vimos no início do capítulo, no que se refere ao regime das SGPS, atualmente a grande vantagem é a não tributação de mais-valias, particularmente no momento de alienação de uma participação social, permitindo deste modo aos acionistas controlar a tempestividade dessa tributação, ou mesmo evitá-la caso o objetivo seja o reinvestimento desses ganhos.

Refira-se, a este propósito que no caso particular das participações detidas por SGPS, o tratamento fiscal se afasta totalmente do tratamento contabilístico, nomeadamente pela não relevação, para efeitos fiscais, do Método da Equivalência Patrimonial (MEP), método de contabilização imposto pelo SNC para participações superiores a 5%.⁸²

Deste modo, para efeitos fiscais, existem apenas dois métodos de valorização de partes de capital: i) reconhecimento ao justo valor, aplicável a participações iguais ou inferiores a 5%, em empresas cotadas quando reconhecidas contabilisticamente ao justo valor por resultados;⁸³ e, ii) reconhecimento ao custo, nos restantes casos.

Dado o objetivo e o âmbito do presente trabalho iremos abordar meramente os aspetos fiscais desta temática e, em concreto, o caso de uma participação superior a 10%.

⁸¹ Agrupamento Complementar de Empresas

⁸² Exclui-se o caso das Entidades Conjuntamente Controladas (situação de participações idênticas), caso em que é permitida a opção entre a contabilização pelo MEP ou, alternativamente, pelo Método Proporcional.

⁸³ O reconhecimento ao justo valor por resultados implica que qualquer variação ao valor da participação seja imediatamente reconhecido na demonstração de resultados. Existe também o reconhecimento ao justo valor por capital próprio, situação em que, tal como o nome indica, este reconhecimento é efetuado nos capitais próprios não afetando o resultado do exercício.

No exemplo abaixo, demonstramos as diferenças entre a alienação de uma participação de 20% numa sociedade, por exemplo a nossa Empresa A, caso seja efetuada por uma SGPS ou por uma outra qualquer sociedade ou contribuinte.

Tabela 14: Exemplo da alienação de uma participação societária

	Capital Próprio	Capital Social	Ano Constituição/ Aquisição	Valor Venda	Coef. Desval. (*)	Valor Fiscal	+/- Valia Fiscal	+/- Valia Contabilística
100%	5.000.000	3.000.000	1995					
20%	1.000.000	600.000	1995	1.500.000	1,50	900.000	600.000	100.000

* Nos termos da Portaria 401/2012 que define os coeficientes de desvalorização da moeda para o ano de 2012

Nos termos do exemplo apresentado, a mais-valia fiscal gerada nesta alienação seria de 600.000 euros. Enquanto uma qualquer pessoa singular ou coletiva seria tributada nos termos do código do IRS ou do IRC por esta alienação, uma SGPS não sofre qualquer tipo de tributação, fruto da aplicação do regime preconizado pelo artigo 32.º do EBF,⁸⁴ conseguindo deste modo evitar a totalidade do imposto.

Convém todavia realçar que este regime, apesar de prever a não tributação de mais-valias, tem a desvantagem de não permitir a aceitação fiscal de eventuais menos valias geradas com a alienação de participações sociais, nem dos encargos financeiros suportados com a aquisição das participações abrangidas pelo regime. Também não é aplicável quando em presença de uma SGPS resultante da transformação de outra sociedade há menos de três anos; ou de partes de capital adquiridas nos últimos três anos a sociedades com as quais existam relações especiais.

Refira-se que a não aceitação fiscal dos encargos financeiros suportados com a aquisição de partes sociais visou sobretudo evitar uma prática abusiva frequente no passado, consubstanciada no financiamento, pelos acionistas das SGPS, da compra de partes sociais por si detidas, por valores significativamente empolados, conseguindo por essa via receber dividendos tributáveis encapotados sob a forma de devolução de empréstimos e, naturalmente, livres de impostos.

⁸⁴ Refira-se todavia que, no caso de uma pessoa coletiva, nos termos do n.º 4 do Artigo 47.º do CIRC, caso seja reinvestida a totalidade do valor de realização a mais valia será apenas considerada em 50% para efeitos de tributação. No caso de um reinvestimento parcial do valor de realização, será ajustado na proporção do investimento realizado.

Ao nível do Regime Especial de Tributação de Grupos de Sociedades (RETGS), o objetivo por trás da sua introdução no nosso ordenamento jurídico foi permitir uma tributação única para os grupos de sociedades, tendo por base uma consolidação fiscal, independentemente das atividades económicas exercidas pelas empresas que os constituem. Tal pressuposto procura garantir que a tributação seja feita em função da capacidade contributiva do Grupo e não de cada uma das empresas individualmente.

Em traços gerais, os procedimentos de consolidação fiscal são, genericamente, os que estão previstos na consolidação contabilística para o método da consolidação integral, embora sujeitos a algumas adaptações atendendo aos objetivos que presidem a este processo de consolidação como, por exemplo, a eliminação das participações utilizando o método do custo, ignorando todas as diferenças de consolidação apuradas; ou a ausência da necessidade de revelar os interesses minoritários na medida em que o conjunto das sociedades que compõem o grupo formam uma única unidade fiscal.

Tendo em conta os limites à aplicação do RETGS já mencionados no capítulo anterior, de modo a podermos demonstrar o impacto da aplicação da consolidação fiscal ao nosso grupo societário, iremos incluir no nosso exemplo inicial uma terceira sociedade, a Sociedade C, que neste exercício apresentou um resultado antes de imposto negativo de 650.000 euros. Após a inclusão desta sociedade, a delimitação do perímetro deste Grupo é como segue:

Tabela 15: Perímetro societário do grupo de sociedades em análise

Sociedade	Sede	Soc. Dominante	% Detida
A	Portugal	-	-
B	Portugal	A	100%
C	Portugal	A	90%

Admitindo que as respetivas participações conferem à Sociedade A mais de 50% dos direitos de voto, então estão reunidas as condições para ser aplicado o RETGS.

No regime geral, após o ajustamento das matérias coletáveis mencionado acima, a Sociedade A e B teriam, conforme vimos, um encargo de imposto no montante de 397.500 euros e 278.250 euros, respetivamente. Ao invés, a Sociedade C ficaria com 162.500 euros de crédito de imposto que poderia utilizar em exercícios futuros, dentro dos limites impostos pelo artigo 52.º do CIRC.⁸⁵

No RETGS, o lucro tributável do grupo é calculado pela sociedade dominante, através da soma algébrica dos lucros tributáveis e dos prejuízos fiscais apurados nas declarações periódicas de cada uma das sociedades incluídas no perímetro de consolidação, corrigido da parte dos lucros distribuídos entre as sociedades do grupo que se encontre incluído nas bases tributárias individuais.

Deste modo, no nosso exemplo, e admitindo que das transações entre elas não ficaram existências por realizar, o apuramento do lucro fiscal do grupo é como segue:

Tabela 16: Determinação do imposto a pagar recorrendo ao RETGS

Imposto (valores em €)	Empresa A (Após Ajus.)	Empresa B (Após Ajus.)	Empresa C	RETGS
EBITDA Final	1.800.000	1.200.000	(500.000)	
Outros (D&A + Financeiros)	(300.000)	(150.000)	(150.000)	
Resultados Sucursal				
Resultado Tributável	1.500.000	1.050.000	(650.000)	1.900.000
Taxa Imposto Local	25,0%	25,0%	25,0%	25,0%
Derrama	1,5%	1,5%	0%	cf. individual
Derrama Estadual	0%	0%	0%	cf. individual
Crédito Imposto				-
Imposto a pagar	397.500	278.250	(162.500)	513.250
TOTAL IMPOSTO A PAGAR		675.750		513.250

Um aspeto particularmente relevante prende-se com o cálculo da Derrama no RETGS. Nos termos do Ofício-Circulado n.º 29132, de 14 de Abril de 2008, a Derrama deveria ser calculada de acordo com os lucros tributáveis apurados individualmente pelas sociedades incluídas no perímetro do Grupo. Apesar de contestada pela jurisprudência, este entendimento foi definitivamente legitimado no OE 2012.

⁸⁵ O Artigo 52.º do Código do IRC refere detalhadamente quais as regras para a dedução dos prejuízos fiscais

Note-se que esta alteração é particularmente relevante pois, mesmo no caso de o resultado consolidado do Grupo ser negativo, haverá lugar ao pagamento de Derrama nas sociedades que, individualmente, apresentem lucro tributável.

No exemplo apresentado, conclui-se que, através do recurso ao RETGS, o Grupo conseguiu uma poupança de imposto adicional de 162.500 euros resultantes da incorporação dos prejuízos da Sociedade C.

Saliente-se ainda que, nos termos do n.º 2 artigo 52.º do CIRC, a dedução a efetuar em cada um dos períodos de tributação não pode exceder 75% do respetivo lucro tributável. Significa isto que, no exemplo acima apresentado, caso o lucro tributável somado das Sociedades A e B ascendesse, por hipótese, a apenas 150.000 euros, apenas poderiam ser utilizados, para abater a este resultado, prejuízos da Sociedade C no montante de 112.500 euros. Note-se todavia que, apesar desta limitação, não fica prejudicada a utilização dos prejuízos que não tenham sido deduzidos, até ao final do respetivo período de dedução (5 anos).

Nas secções anteriores fizemos ainda referência ao SIFIDE, o sistema de incentivos fiscais à Investigação & Desenvolvimento. Efetivamente, no caso de empresas com investimentos relevantes em termos de Investigação & Desenvolvimento, não é de descurar uma candidatura a este mecanismo de atribuição de créditos fiscais que na prática representa, principalmente para empresas com imposto a pagar, uma devolução do imposto pago e, como tal, uma entrada líquida de capital. Estes créditos fiscais têm ainda três vantagens muito relevantes: em primeiro lugar, a possibilidade de serem utilizados, tal como os prejuízos fiscais, ao longo de cinco exercícios; em segundo lugar, o facto de em virtude de serem uma dedução à coleta e não um abate ao lucro tributável (caso dos prejuízos fiscais), poderem ser utilizados até à totalidade do montante que concorre para apuramento do imposto a pagar, à exceção da derrama e das tributações autónomas, e não apenas sobre 75% do lucro tributável; e, finalmente, são acumuláveis com os prejuízos, podendo-se utilizar os dois em simultâneo.

Abaixo ilustramos o impacto no nosso grupo de sociedades admitindo que a Empresa A dispunha de 200.000 euros de créditos fiscais, atribuídos ao abrigo de uma candidatura ao SIFIDE.

Tabela 17: Exemplo de aplicação do SIFIDE

Imposto (valores em €)	Empresa A (Após Ajus.)	Empresa B (Após Ajus.)	Empresa C	RETGS
EBITDA Final	1.800.000	1.200.000	(500.000)	
Outros (D&A + Financeiros)	(300.000)	(150.000)	(150.000)	
Resultados Sucursal				
Resultado Tributável	1.500.000	1.050.000	(650.000)	1.900.000
Taxa Imposto Local	25,0%	25,0%	25,0%	25,0%
Derrama	1,5%	1,5%	0%	cf. individual
Derrama Estadual	0%	0%	0%	cf. individual
Crédito Imposto	(200.000)			(200.000)
Imposto a pagar	197.500	278.250	(162.500)	313.250
TOTAL IMPOSTO A PAGAR		475.750		313.250

Naturalmente, até 2011, todos estes benefícios podiam ainda ser potenciados pelo regime de benefícios fiscais à interioridade. Efetivamente, caso, por exemplo, a Empresa A se localizasse no distrito de Castelo Branco, só pelo efeito de redução da taxa de IRC, que seria de 15% nesta hipótese, teríamos uma poupança adicional de 150.000 euros. Acrescia ainda a possibilidade de explorar outros eventuais incentivos referidos no capítulo anterior, como sejam a ausência de derrama em alguns concelhos, a majoração dos custos com as reintegrações e amortizações, ou os benefícios relativos à criação líquida de emprego.

5.4 Modelização prática das operações de internacionalização

Encerramos este capítulo com a análise dos impactos da decisão de internacionalização de uma empresa portuguesa. Como vimos acima, a decisão de investimento resulta da consideração de diversas variáveis, nomeadamente, a localização dos recursos (matérias-primas e mão de obra), a localização dos clientes, os custos de transporte e, naturalmente, os diversos riscos associados ao país onde se investe (estabilidade governativa, corrupção, regime fiscal, etc.).

Para uma empresa industrial, o investimento em infraestruturas e equipamento pode ser tão elevado que não se justifique a abertura de diversas unidades fabris espalhadas pelo mundo, sendo mais rentável a sua exportação a partir da origem. Todavia, as diferenças em termos de custo de mão-de-obra e os custos associados ao transporte de mercadorias têm repetidamente alterado as decisões de localização de produção das empresas.

Atualmente, assiste-se também ao proliferar da internacionalização de empresas associadas ao sector dos serviços e, principalmente, ao desenvolvimento de produtos tecnológicos e de *software* onde o fator “localização”, para efeitos de produção, deixa de ser tão relevante devido à desmaterialização tanto do produto final como das matérias-primas necessárias à sua produção. Nestas circunstâncias, tanto a decisão de abertura de uma sucursal (ou de uma subsidiária) é facilitada pela ausência de grandes investimentos infraestruturais e de bens de equipamento, como também a decisão quanto à localização da equipa de gestão e, consequentemente, da sociedade mãe, pode ser extremamente volátil.

Naturalmente, as SGPS, enquanto empresas prestadoras de serviços, incluem-se neste último grupo de empresas e se é mais difícil evitar ou reduzir a tributação que ocorre sobre uma empresa em território nacional, o mesmo já não é verdade quanto à tributação sobre rendimentos que não sejam obtidos em Portugal.

Veja-se, como mero exemplo, o muito discutido caso do Grupo Jerónimo Martins. Dada a intenção de iniciar operações na Colômbia, para além da grande relevância da sua operação na Polónia, porque haveria este grupo societário sujeitar às regras de tributação portuguesas todo o seu negócio quando, na verdade, menos de 20% da sua atividade é realizada em Portugal?

Neste caso, Portugal, a não ser que o grupo quisesse utilizar especificamente a marca “Pingo Doce” na Colômbia, nem conseguirá sequer cobrar um valor em termos de utilização de marca apesar de, muito provavelmente, todo o *know-how* para a implementação da operação tenha sido adquirido em Portugal e na Polónia ao longo de vários anos, mas cujo valor é na prática impossível de determinar.

Independentemente de, em termos de regras de preços de transferência, as autoridades estarem a intensificar o controlo sobre os denominados “*exit costs*”, nomeadamente quando se procuram transferir os direitos sobre licenças, patentes e marcas para empresas no exterior e, a partir destas cobrar *royalties* a empresas localizadas em países terceiros, a verdade é que neste caso concreto basta alterar o nome para “Pingo Dulce” e modificar as cores do logotipo para se poder dizer que estamos perante uma marca completamente nova, sem qualquer reconhecimento de mercado e, como tal, sem valor.

Vamos agora analisar uma empresa, a Sociedade D, cujo centro de produção de *software* está localizado em Portugal e que, devido ao elevado crescimento que tem tido, nomeadamente na Europa, América do Sul e Ásia, necessita de reforçar a sua presença física em países “chave”, não só para explorar essas mesmas oportunidades de crescimento mas também para estar mais próximo dos seus clientes e prestar serviços de assistência e de manutenção sobre os *softwares* que comercializa.

Decididos os mercados onde interessa estar presente, há duas questões que se colocam: i) qual o tipo de sociedade a abrir localmente (subsidiária ou sucursal)?; e ii) qual a sociedade que deverá deter estas empresas e onde deverá estar localizada a referida sociedade?

Quanto à primeira questão, a resposta é bastante linear. Na grande maioria das situações é preferível operar através de uma subsidiária, principalmente se o objetivo é conseguir apresentar propostas em concursos públicos e ter uma presença local forte. Apesar de ser uma solução mais cara, a subsidiária é uma sociedade de pleno direito. Ao invés, a sucursal é um mero estabelecimento estável, algo que geralmente invalida a participação em concursos públicos, por exemplo, isto para além de apresentar a desvantagem de os resultados serem englobados nos resultados da empresa mãe e, como tal, tributados à taxa de imposto da empresa-mãe no país de origem.⁸⁶

Porém, a opção sucursal/subsidiária pode também ser afetada por questões extrafiscais, como, por exemplo, a obrigatoriedade da existência de uma participação relevante detida por sócios locais. Esta é uma situação relativamente frequente nos países orientais e em certos países africanos, nomeadamente na Malásia ou no Dubai, onde é obrigatório 51% do capital estar na mão de residentes, levando a que as empresas optem frequentemente pela sucursal, pelo menos numa fase inicial.

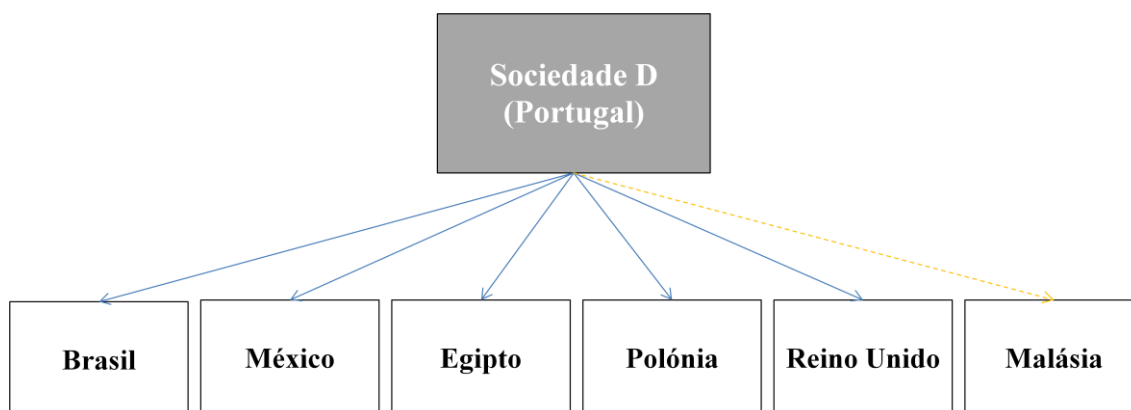
Quanto à segunda questão, para um investidor localizado em Portugal, a resposta é também simples. A decisão de localização da sociedade que detém as participações nos países de destino é, naturalmente, influenciada pelo regime fiscal do país a partir do qual é feito o investimento e pela existência de acordos de dupla tributação com o país onde se pretende investir. Como vimos no capítulo anterior, para além das constantes alterações às regras fiscais, Portugal fica claramente em desvantagem face a países como a Holanda ou até a Irlanda, condicionando naturalmente, a escolha do investidor.

⁸⁶ Naturalmente, beneficia-se do crédito de imposto para evitar a dupla tributação mas num país onde a tributação seja mais baixa que a do país de origem (por exemplo, de apenas 20%), se englobarmos os seus resultados numa empresa mãe portuguesa, vamos ser tributados pela totalidade dos resultados à taxa de 25% acrescida da respetiva derrama e derrama estadual, se aplicável, e apenas beneficiamos do crédito de imposto correspondente aos 20% tributados do país de destino. Deste modo, caso exista um ADT que elimine ou atenuie a tributação sobre dividendos com este país, será sempre preferível a opção subsidiária.

Abaixo apresentamos um primeiro exemplo onde admitimos que a nossa empresa, a Sociedade D, realiza diversos investimentos em vários países,⁸⁷ tendo como sociedade-mãe a sua sede em Portugal onde é produzido o *software*. Em todos os países a empresa limita-se a prestar serviços de assistência técnica e de manutenção do *software*, sendo as licenças vendidas aos clientes diretamente a partir de Portugal.

À exceção da Malásia, pelas razões expostas anteriormente, em todos os países optou-se pela abertura de uma sucursal. Tendo por base estas premissas, a estrutura corporativa deste grupo é, num primeiro momento, como segue:

Figura 3: Aspeto da estrutura corporativa sendo todas as participações detidas diretamente pela empresa mãe em Portugal



⁸⁷ A escolha dos países em questão deve-se unicamente ao facto de serem países relativamente aos quais dispomos de informação detalhada e atualizada quanto às taxas de tributação e respetivos acordos de dupla tributação em vigor.

Tabela 18: Determinação do imposto a pagar para a estrutura corporativa com sede em Portugal

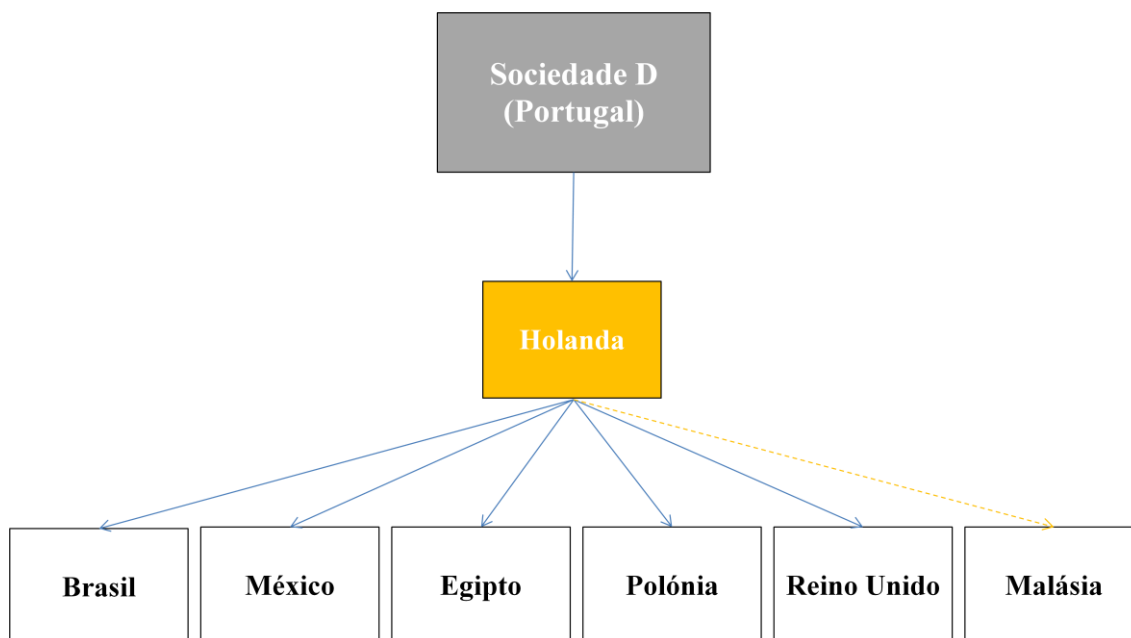
	Valores em €							
	Portugal	Brasil	Egipto	Malásia	México	UK	Polónia	Consolidado
Demonstração de Resultados								
Vendas + Prestação Serviços	20.000.000	4.500.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	2.000.000	2.000.000	37.500.000
Licenças	5.000.000	-	-	-	-	-	-	5.000.000
Total Receitas Operacionais	25.000.000	4.500.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	2.000.000	2.000.000	42.500.000
Custos Operacionais	(21.000.000)	(4.200.000)	(2.500.000)	(2.500.000)	(2.500.000)	(1.500.000)	(1.500.000)	(35.700.000)
EBITDA Inicial	4.000.000	300.000	500.000	500.000	500.000	500.000	500.000	6.800.000
Custos R&D	(1.000.000)	-	-	-	-	-	-	-
Royalties (3%)	525.000	(135.000)	(90.000)	(90.000)	(90.000)	(60.000)	(60.000)	-
Custo Gestão	-	-	-	-	-	-	-	-
EBITDA Final	3.525.000	165.000	410.000	410.000	410.000	440.000	440.000	5.800.000
Outros (R&A + Financeiros)	(300.000)	(100.000)	(80.000)	(80.000)	(80.000)	(50.000)	(50.000)	(740.000)
Resultados Sucursal	244.200	-	-	-	-	-	-	-
Dividendos	1.101.255	-	-	-	-	-	-	-
RAI	4.570.455	65.000	330.000	330.000	330.000	390.000	390.000	5.060.000
Imposto	(1.053.031)	(22.100)	(66.000)	(85.800)	(92.400)	(78.000)	(74.100)	(1.542.576)
RLE	3.517.424	177.900	354.000	334.200	327.600	372.000	375.900	3.517.424
Impostos								
EBITDA Final	3.525.000	165.000	410.000	410.000	410.000	440.000	440.000	5.800.000
Outros (R&A + Financeiros)	(300.000)	(100.000)	(80.000)	(80.000)	(80.000)	(50.000)	(50.000)	(740.000)
Resultados Sucursal	244.200	-	-	-	-	-	-	244.200
Dividendos Tributáveis	276.837	-	-	-	-	-	-	276.837
Resultado Tributável	3.746.037	65.000	330.000	330.000	330.000	390.000	390.000	5.581.037
Taxa Imposto Local	29,5%	34,0%	20,0%	26,0%	28,0%	20,0%	19,0%	
Crédito Imposto								
Imposto s/e Rendimento	1.053.031	22.100	66.000	85.800	92.400	78.000	74.100	1.471.431
Dividendos	1.101.255							
Resultado Distribuível	3.517.424	42.900	264.000	244.200	237.600	312.000	315.900	3.517.424
Tipo Ganho		Dividendos	Dividendos	Resultados	Dividendos	Dividendos	Dividendos	
Taxa Retenção na Fonte		0%	0%	0%	10%	0%	15%	
Retenção na Fonte Dividendos		-	-	-	23.760	-	47.385	71.145
Dividendos/Resultados Distribuídos		42.900	264.000	244.200	213.840	312.000	268.515	1.345.455
Taxa Retenção na Fonte Royalties		15%	12%	10%	10%	0%	5%	
Retenção na Fonte Royalties		20.250	10.800	9.000	9.000	-	3.000	52.050
Royalties pagos		114.750	79.200	81.000	81.000	60.000	57.000	472.950

Como se pode observar no quadro supra, esta operação desenrola-se em 6 países, para além de Portugal, e todos eles com especificidades fiscais. Em termos consolidados,⁸⁸ para um resultado antes de impostos de 5.060.000 euros, o custo fiscal global da operação, se realizada toda a partir de Portugal, ascendeu a 1.542.576 euros representando uma carga fiscal de cerca de 30,5%.

Vamos agora admitir que a empresa portuguesa constituiu, na Holanda, uma subsidiária S.G.P.S. (ou B.V. na terminologia holandesa), a partir da qual irá realizar os investimentos nos restantes países. Nestas circunstâncias a estrutura corporativa passa a ter o seguinte figurino:

⁸⁸ Note-se que o resultado consolidado não corresponde à simples soma algébrica entre linhas. É necessário anular eventuais operações intra-grupo, como sejam os resultados da sucursal ou outros débitos intra-grupo que possam existir.

Figura 4: Aspeto da estrutura corporativa realizando o investimento nas participadas através de uma sociedade SGPS localizada na Holanda



Neste exemplo admitimos que apenas a detenção das sociedades locais passou para a empresa Holandesa ficando a empresa Portuguesa a explorar as licenças.

Efetivamente, como iremos demonstrar, a empresa Portuguesa consegue ganhos relevantes ao passar para a Holanda as respetivas participações devido não só ao facto de os acordos de dupla tributação (ADT's) serem mais favoráveis, mas também devido à "*Participation Exemption*" que permite que todos os ganhos associados a dividendos obtidos na Holanda, para participações superiores a 5%, não sejam tributados.

Tabela 19: Determinação do imposto a pagar para a estrutura corporativa concentrada na Holanda

	Valores em €								
	Portugal	Holanda	Brasil	Egipto	Malásia	México	UK	Polónia	Consolidado
Demonstração de Resultados									
Vendas + Prestação Serviços	20.000.000	150.000	4.500.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	2.000.000	2.000.000	37.500.000
Licenças	5.000.000	-	-	-	-	-	-	-	5.000.000
Total Receitas Operacionais	25.000.000	150.000	4.500.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	2.000.000	2.000.000	42.500.000
Custos Operacionais	(21.000.000)	(100.000)	(4.200.000)	(2.500.000)	(2.500.000)	(2.500.000)	(1.500.000)	(1.500.000)	(35.800.000)
EBITDA Inicial	4.000.000	50.000	300.000	500.000	500.000	500.000	500.000	500.000	6.700.000
Custos R&D	(1.000.000)	-	-	-	-	-	-	-	(1.000.000)
Royalties (3%)	525.000	-	(135.000)	(90.000)	(90.000)	(90.000)	(60.000)	(60.000)	-
Custo Gestão	(80.000)	-	(18.000)	(12.000)	(12.000)	(12.000)	(8.000)	(8.000)	-
EBITDA Final	3.445.000	50.000	147.000	398.000	398.000	398.000	432.000	432.000	5.700.000
Outros (R&A + Financeiros)	(300.000)	-	(100.000)	(80.000)	(80.000)	(80.000)	(50.000)	(50.000)	(740.000)
Resultados Sucursal	-	235.320	-	-	-	-	-	-	-
Dividendos	1.392.213	1.129.400	-	-	-	-	-	-	-
RAI	4.537.213	1.414.720	47.000	318.000	318.000	318.000	382.000	382.000	4.960.000
Imposto	(927.775)	(22.507)	(15.980)	(63.600)	(82.680)	(89.040)	(76.400)	(72.580)	(1.350.562)
RLE	3.609.438	1.392.213	31.020	254.400	235.320	228.960	305.600	309.420	3.609.438
Impostos									
EBITDA Final	3.445.000	50.000	147.000	398.000	398.000	398.000	432.000	432.000	5.700.000
Outros (R&A + Financeiros)	(300.000)	-	(100.000)	(80.000)	(80.000)	(80.000)	(50.000)	(50.000)	(740.000)
Resultados Sucursal	-	235.320	-	-	-	-	-	-	235.320
Dividendos Tributáveis	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Resultado Tributável	3.145.000	285.320	47.000	318.000	318.000	318.000	382.000	382.000	5.195.320
Taxa Imposto Local	29,5%	25,5%	34,0%	20,0%	26,0%	28,0%	20,0%	19,0%	
Crédito Imposto									
Imposto s/e Rendimento	927.775	22.507	15.980	63.600	82.680	89.040	76.400	72.580	1.350.562
Dividendos	1.392.213	1.129.400							
Resultado Distribuível	3.609.438	1.392.213	31.020	254.400	235.320	228.960	305.600	309.420	3.609.438
Tipo Ganho		Dividendos	Dividendos	Dividendos	Resultados	Dividendos	Dividendos	Dividendos	
Taxa Retenção na Fonte (cf. ADT HOLANDA)		0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	
Retenção na Fonte Dividendos		-	-	-	-	-	-	-	
Dividendos/Resultados Distribuídos		1.392.213	31.020	254.400	235.320	228.960	305.600	309.420	1.364.720
Taxa Retenção na Fonte (cf. ADT PT)			15%	12%	8%	10%	0%	5%	
Retenção na Fonte Royalties			20.250	10.800	7.200	9.000	-	3.000	50.250
Royalties pagos			114.750	79.200	82.800	81.000	60.000	57.000	474.750

No que se refere à detenção das licenças e respetivos direitos de exploração, este ganho não é significativo porque, sendo a empresa Holandesa uma S.G.P.S., teria sempre de adquirir os direitos de exploração dessas licenças a quem os produz, com uma ligeira margem, que seria tributada no país de origem. Nestas circunstâncias, pelo menos para os países analisados e para os volumes de negócio considerados, para além de as diferenças em termos de ADT, para rendimentos sobre *Royalties*, não serem significativas, estes rendimentos seriam ainda tributados na Holanda à taxa de 25,5%, concluindo-se que para rendimentos decorrentes da cedência e exploração das licenças, os benefícios não compensavam os custos de transferir esses direitos de Portugal para a Holanda.

Apesar disso, note-se que, com esta alteração, e suportando um custo de cerca de 100.000 euros relativos à constituição e manutenção da sociedade na Holanda, a sociedade consegue uma poupança fiscal de cerca de 200.000 euros, diminuindo o montante consolidado de gastos com impostos para 1.350.562 euros (o que corresponde a uma carga fiscal global de cerca de 27,2%). Obviamente, tal resultado será tanto maior, quanto maiores forem os resultados obtidos nas respetivas sucursais.

Terminamos com um último exemplo que demonstra, na sua plenitude, o quão rentável pode ser a combinação de diversos regimes fiscais disponíveis na Europa e ao mesmo tempo ilustra a necessidade de Portugal se adaptar e repensar o seu sistema fiscal, de modo a garantir a sua competitividade face aos seus parceiros europeus.

Vamos admitir neste último cenário que a empresa Portuguesa constituiu uma unidade de desenvolvimento tecnológico na Irlanda, país conhecido por sediar empresas de cariz tecnológico na Europa, passando para este país todo o desenvolvimento de *software*, nomeadamente o departamento de I&D, os respetivos trabalhadores e investimentos associados ao departamento. Naturalmente, com esta alteração, será também a empresa sediada na Irlanda a albergar as respetivas licenças das novas versões de *software* desenvolvidas.

Figura 5: Aspeto da estrutura corporativa concentrando as participações societárias numa sociedade SGPS localizada na Holanda e o departamento tecnológico numa subsidiária na Irlanda

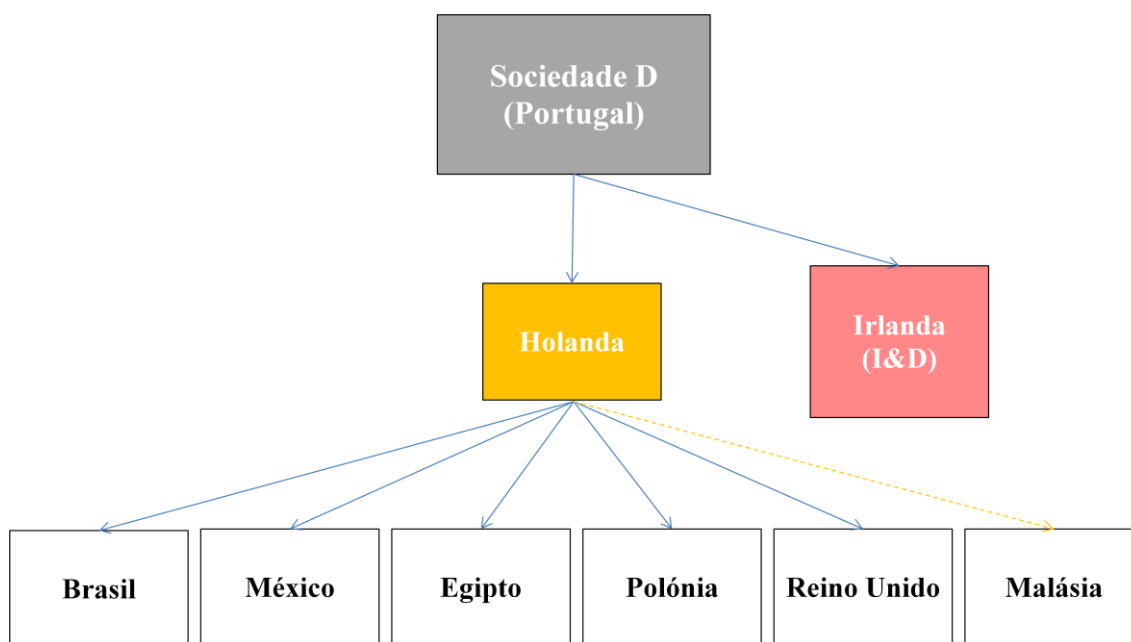


Tabela 20: Determinação do imposto a pagar para a estrutura corporativa com centro tecnológico na Irlanda

	Valores em €									
	Portugal	Irlanda	Holanda	Brasil	Egipto	Malásia	México	UK	Polónia	Consolidado
Demonstração de Resultados										
Vendas + Prestação Serviços	20.000.000	-	200.000	4.500.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	2.000.000	2.000.000	37.500.000
Licenças	-	5.000.000	-	-	-	-	-	-	-	5.000.000
Total Receitas Operacionais	20.000.000	5.000.000	200.000	4.500.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	2.000.000	2.000.000	42.500.000
Custos Operacionais	(18.500.000)	(2.600.000)	(100.000)	(4.200.000)	(2.500.000)	(2.500.000)	(2.500.000)	(1.500.000)	(1.500.000)	(35.900.000)
EBITDA Inicial	1.500.000	2.400.000	100.000	300.000	500.000	500.000	500.000	500.000	500.000	6.600.000
Custos R&D	-	(1.000.000)	-	-	-	-	-	-	-	(1.000.000)
Royalties (3%)	(600.000)	1.125.000	-	(135.000)	(90.000)	(90.000)	(90.000)	(60.000)	(60.000)	-
Custo Presumido	(94.118)	(23.529)	-	(21.176)	(14.118)	(14.118)	(14.118)	(9.412)	(9.412)	-
EBITDA Final	805.882	2.501.471	100.000	143.824	395.882	395.882	395.882	430.588	430.588	5.600.000
Outros (R&A + Financeiros)	(300.000)	(150.000)	-	(100.000)	(80.000)	(80.000)	(80.000)	(50.000)	(50.000)	(890.000)
Resultados Sucursal	-	-	233.753	-	-	-	-	-	-	-
Dividendos	3.485.444	-	3.236.799	-	-	-	-	-	-	-
RAI	3.991.327	2.351.471	3.570.551	43.824	315.882	315.882	315.882	380.588	380.588	4.710.000
Imposto	(149.235)	(236.484)	(85.107)	(14.900)	(63.176)	(82.129)	(88.447)	(76.118)	(72.312)	(867.908)
RLE	3.842.092	2.114.987	3.485.444	28.924	252.706	233.753	227.435	304.471	308.276	3.842.092
Impostos										
EBITDA Final	805.882	2.501.471	100.000	143.824	395.882	395.882	395.882	430.588	430.588	5.600.000
Outros (R&A + Financeiros)	(300.000)	(150.000)	-	(100.000)	(80.000)	(80.000)	(80.000)	(50.000)	(50.000)	(890.000)
Resultados Sucursal	-	-	233.753	-	-	-	-	-	-	233.753
Dividendos Tributáveis	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Resultado Tributável	505.882	2.351.471	333.753	43.824	315.882	315.882	315.882	380.588	380.588	4.943.753
Taxa Imposto Local	29,5%	12,5%	25,5%	34,0%	20,0%	26,0%	28,0%	20,0%	19,0%	
Crédito Imposto										
Imposto s/e Rendimento	149.235	236.484	85.107	14.900	63.176	82.129	88.447	76.118	72.312	867.908
Dividendos	3.485.444	-	3.236.799	-	-	-	-	-	-	-
Resultado Distribuível	3.842.092	2.114.987	3.485.444	28.924	252.706	233.753	227.435	304.471	308.276	3.842.092
Tipo Ganho		Dividendos	Dividendos	Dividendos	Dividendos	Resultados	Dividendos	Dividendos	Dividendos	
Taxa Retenção na Fonte		0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	
Retenção na Fonte Dividendos		-	-	-	-	-	-	-	-	
Dividendos/Resultados Distribuídos		2.114.987	3.485.444	28.924	252.706	233.753	227.435	304.471	308.276	1.355.565
Taxa Retenção na Fonte Royalties	0%			15%	20%	8%	10%	0%	5%	
Retenção na Fonte Royalties	-			20.250	18.000	7.200	9.000	-	3.000	57.450
Royalties pagos	600.000			114.750	72.000	82.800	81.000	60.000	57.000	1.067.550

Conforme se pode verificar pela análise da tabela supra, conjugando a passagem das licenças de *software* para a Irlanda com a detenção das participações na Holanda, este grupo societário conseguiu reduzir o montante consolidado de imposto anual para 867.908 euros, passando a carga fiscal do grupo para 18,4%, o que representou uma poupança anual de imposto de quase 700 mil euros. Esta poupança não é imune ao facto de a taxa de IRC irlandesa ser de apenas 12,5%, aspeto, de resto, que a Irlanda liminarmente recusou negociar com a “Troika”.

Naturalmente, esta passagem poderá implicar a necessidade de venda dos direitos sobre a utilização de marcas à empresa Irlandesa. Todavia, com uma poupança anual desta dimensão são plenamente justificáveis os custos suportados com essa operação.

Já no que se refere aos direitos sobre patentes e licenças anteriores à data de realização da operação, provavelmente não será necessário pois atendendo a que o departamento de I&D passou para a empresa Irlandesa, esta passará a produzir os seus próprios produtos que, com o tempo, vão substituindo os mais antigos produzidos pela empresa Portuguesa.

Acresce o facto de a Irlanda ter um sistema de créditos fiscais à I&D semelhante ao nosso SIFIDE, mas mais agressivo, o que poderá tornar o modelo acima apresentado ainda mais atraente.

É certo que poderá ser questionada a efetiva possibilidade de deslocalização da unidade de I&D para a Irlanda. Porém, no atual quadro fiscal, não é despiciendo considerar seriamente a possibilidade de uma empresa deslocalizar os seus técnicos especializados, ou contratá-los localmente, para mais quando o pode fazer em seu próprio proveito.

Diariamente, somos confrontados com notícias relativas ao aumento da emigração em busca de novas oportunidades. Nesse sentido, a abertura de unidades de investigação e desenvolvimento, principalmente para empresas do sector tecnológico, poderá fazer todo o sentido se, com essa operação, as empresas conseguirem reduzir os seus custos fiscais e, em simultâneo, oferecer aos seus funcionários não apenas um quadro fiscal mais favorável a nível individual, mas ainda ter a possibilidade de transferir para os seus colaboradores parte da poupança fiscal que consegue obter.

É também seriamente de se questionar se a aposta que o Governo tem feito no desenvolvimento de empresas do sector tecnológico não poderá vir a ser perdido em virtude da falta de competitividade fiscal imposta por medidas desse mesmo executivo, principalmente num sector com uma elevada capacidade de deslocalização.

VI – ALTERNATIVAS AO MODELO DE TRIBUTAÇÃO ATUAL

Como é possível constatar ao longo de todo o trabalho, um dos grandes problemas do IRC é a sua elevada complexidade que o torna confuso para alguns contribuintes, difícil de entender por outros, complexo de fiscalizar pelo Estado e uma fonte de distorções na afetação dos recursos económicos para os contribuintes que dispõem dos meios, meios esses que poderiam ser afetos a utilizações economicamente mais produtivas.

Esta complexidade é inclusivamente agravada pela quantidade de legislação avulsa e pelas constantes alterações efetuadas ao regime fiscal. A estas acresce a falta de resposta do sistema judicial, incapaz de responder à quantidade de processos que tem em mãos resultantes de divergências interpretativas entre a administração fiscal e os contribuintes.

Um regime fiscal deve assentar em várias premissas, entre elas a da estabilidade e da segurança, e estas apenas se conseguem caso a legislação seja clara e equitativa e o sistema judicial funcione. Tais fatores contribuem para que as pessoas naturalmente se sintam na obrigação de cumprir e sem motivos para o deixarem de fazer. No nosso país, pelo contrário, o incumprimento fiscal é socialmente tolerado e até compreendido.

Em Portugal, como vimos no terceiro capítulo, até 1988, o sistema de tributação direta dos rendimentos vigente era o modelo parcelar, ou cedular. Neste sistema, os rendimentos eram tributados autonomamente, de acordo com a fonte de origem do rendimento e nos termos dos códigos específicos para cada tipo de rendimento.

Para além do aspeto administrativo, tal sistema apresentava grandes inconvenientes como seja o facto de a administração tributária ignorar o rendimento global do contribuinte, na medida em que existia um imposto sobre o rendimento profissional, outro sobre o rendimento industrial, outro sobre o rendimento agrícola, etc.

Mais grave é o facto de o modelo ignorar o princípio da equidade fiscal na medida em que para além das taxas variarem de acordo com o tipo de rendimento, algo que como vimos introduz fortes distorções na afetação dos recursos económicos, potencia as injustiças sociais dado que determinados indivíduos suportam mais imposto meramente pelo facto de as suas atividades se concentrarem nas fontes tributadas às taxas mais altas (Fernandes, 2010). Consequentemente, o modelo promove a concentração do rendimento nas fontes tributadas a taxas mais baixas e, em simultâneo, estimula a evasão fiscal.

De forma a se evitarem tais inconvenientes, foi introduzido o modelo do “Imposto Único”. De acordo com este sistema, todos os rendimentos do indivíduo são somados e a taxa de imposto é aplicada à matéria coletável determinada a partir do rendimento total, depois de abatidas as respetivas deduções à coleta. Tal facto, ao permitir a personalização do imposto permite a aplicação de taxas progressivas que recaem sobre o rendimento global do indivíduo.

Contudo, o sistema apresenta graves deficiências, nomeadamente, o facto de a sua aplicação permitir uma série de tratamentos de exceção, para além de alguns rendimentos não serem efetivamente englobados, sendo, pelo contrário, tributados à margem dos restantes e a taxas reduzidas, tais como os juros, os dividendos e as mais-valias, como de resto ficou demonstrado nos capítulos anteriores.

No caso dos rendimentos de capital, o seu tratamento privilegiado prende-se sobretudo com a sua elevada mobilidade internacional, facto que aconselha a sua tributação a taxas substancialmente inferiores às aplicadas aos rendimentos do trabalho (Fernandes, 2010). Efetivamente, é aceite que a tributação do capital a taxas superiores às vigentes em países concorrenciais, provocaria a sua fuga para o exterior e, em consequência, exigiria, tudo o resto constante, o agravamento da tributação sobre os rendimentos do trabalho.

Tal facto levou a que as legislações nacionais fossem sendo sucessivamente adaptadas e, em consequência, que variassem segundo o tipo específico de rendimento de capital provocando uma contínua erosão da consagração e aplicação dos princípios fundamentais do imposto único.

6.1 Modelos alternativos ao Imposto Único

Um aspeto importante a referir é que embora o presente trabalho tenha em vista uma análise crítica do IRC, na sua essência, um modelo que se pretenda alternativo, implicará sempre uma reformulação completa de ambos os impostos, i.e., o Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares e o Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas. Na realidade, para que seja de facto uma alternativa, o modelo terá de ser uma alternativa ao modelo do Imposto Único e não somente ao IRS ou ao IRC isoladamente.

Tal facto decorre do acima exposto. Efetivamente, se os rendimentos do indivíduo são todos somados e englobados de forma a que se determine qual o escalão de rendimento em que se insere, então os rendimentos empresariais ou profissionais são apenas uma componente do rendimento global do indivíduo e podemos entender o IRC como um mero mecanismo de cobrança de imposto que incide sobre indivíduos que são proprietários de uma empresa.

Na opinião de Hall e Rabushka (2007), o IRC não deve ser encarado como um imposto sobre uma entidade autónoma mas, ao invés, como um imposto que incide sobre indivíduos que no seu conjunto possuem uma empresa. Deste modo, quando ouvimos dizer que as empresas não pagam a sua “quota-parte” de impostos, estamos na realidade a querer dizer que os proprietários dessas empresas deveriam pagar mais impostos.

Conceptualmente, a realidade é que uma empresa não paga impostos. São entidades legais que geram rendimentos e pagam impostos em nome dos seus acionistas pelo que a taxa efetiva de imposto que incide sobre os acionistas é a que resulta da soma da taxa de IRC com a taxa de IRS sobre os dividendos que são distribuídos.

Seguidamente, iremos apresentar dois conhecidos modelos alternativos ao modelo do Imposto Único e apresentar uma proposta de implementação de uma alternativa ao modelo fiscal vigente em Portugal.

6.1.1 O Imposto Dual

Implementado nos países nórdicos e conhecido como “Imposto Dual”, este modelo surgiu pela primeira vez na Dinamarca, tendo depois sido alargado aos outros países escandinavos na década de 90, apresentando como principal vantagem o facto de estabelecer alguma ordem na tributação de rendimentos, em particular na tributação dos rendimentos de capital (Fernandes, 2010).

O modelo Dual distingue duas categorias de tributação: a dos rendimentos do trabalho (que inclui também as pensões e as transferências para a segurança social) e a dos rendimentos do capital (juros, dividendos, rendas, mais-valias, etc.). À primeira categoria de rendimentos, depois de obtida a matéria coletável, aplicam-se taxas progressivas; à segunda, aplica-se uma taxa proporcional ou próxima da que incide sobre os lucros das empresas. Conceptualmente, e com o objetivo de eliminar os incentivos à transformação artificial dos rendimentos do trabalho em rendimentos de capital, a taxa proporcional aplicada aos rendimentos do capital deveria corresponder à taxa marginal de imposto do escalão mais baixo dos rendimentos do trabalho. O modelo estabelece ainda a eliminação de vários incentivos fiscais concedidos aos rendimentos de capital com o objetivo de eliminar as distorções que provocam.

De referir ainda a integração dos prejuízos fiscais decorrentes dos rendimentos de capital nos rendimentos do trabalho, sempre que aqueles sejam negativos, concorrendo até ao montante positivo destes, sendo qualquer remanescente ou a sua totalidade, caso os rendimentos do trabalho sejam negativos, é transportado para os anos subsequentes (Fernandes, 2010). Nesta última circunstância, também os rendimentos do trabalho são transportados para os anos subsequentes não podendo ser descontados a qualquer outra forma de rendimento.

O modelo enferma todavia de diversas dificuldades. Desde logo, para rendimentos mais elevados, não consegue eliminar o incentivo à transformação de rendimentos do trabalho em rendimentos do capital e consequentemente a evasão fiscal.

A este propósito compete-nos referir que ao seu bom funcionamento nos países nórdicos, não será certamente alheia a cultura de cumprimento das normas vigentes, diametralmente oposta à existente nos países do sul da europa, nomeadamente, em matéria de fraude.

Adicionalmente, quando em presença de profissões ditas “liberais”, caso um indivíduo seja simultaneamente proprietário de uma empresa e seu funcionário, verifica-se que é muito difícil efetuar a desagregação fiscal das duas tipologias de rendimento. Efetivamente, em termos da sua aplicação prática, o que se verifica é que esta desagregação é efetuada através de valores de referência fixados de forma arbitrária e sem uma adequada sustentação económica, sendo o rendimento de capital determinado pela mera aplicação de uma taxa de rendibilidade ao stock de capital investido, fixada nos termos dos respetivos códigos, e variável entre países, enquanto os rendimentos do trabalho correspondem ao valor residual que decorre desse mesmo cálculo e que, naturalmente, para além de não corresponder aos valores recebidos pelo indivíduo, não têm qualquer relação com o rendimento que determina as contribuições para a Segurança Social (Fernandes, 2010).

De referir, por último, que embora na sua versão teórica, a dupla tributação dos rendimentos de capital seja totalmente eliminada, em termos práticos a verdade é que isto é apenas parcialmente conseguido estando longe portanto de ser um modelo perfeito.

Tabela 21: O Imposto Dual nos países Nórdicos – valores de 2004 das taxas em %⁸⁹

	Noruega	Finlândia	Suécia	Dinamarca
Data de introdução	1992	1993	1991	1987
Taxas marginais de imposto sobre o rendimento				
- Rendimentos do Trabalho	28 - 47,5	29,2 - 52,2	31,5 - 56,5	38,1 - 59
- Rendimentos do Capital	28	29	30	28 - 43
Isenção de base relativa aos rendimentos do capital	Sim	Sim	Sim	Sim
Compensação de rendimentos do capital quando negativos	1.º Escalão	Crédito Fiscal	Crédito Fiscal	1.º e 2.º Escalões
Integração do IRT e das empresas (corporações)	Imputação total	Imputação total	A taxa reduzida do IRP	A taxa reduzida do IRP
Taxa de imposto sobre os rendimentos das corporações	28	29	28	30
Retenção na fonte para efeitos de IRT				
- Dividendos	0	0	30	28
- Juros	28	29	30	0
Imposto sobre mais-valias	28	29	30	28
Imposto sobre a riqueza líquida	0,9 - 1,1	0,9	1,5	Não

⁸⁹ Extraído de Fernandes (2010, p.150, Quadro 20)

6.1.2 O modelo da Taxa Uniforme

O Modelo da Taxa Uniforme foi apresentado em 1981, num artigo publicado no *Wall Street Journal*, pelos economistas Robert Hall e Alvin Rabushka sob o título “*A proposal to simplify our tax system*”.

O objetivo dos autores era o de apresentar uma alternativa credível ao complexo imposto federal que incidia (e ainda hoje incide) sobre os rendimentos das pessoas singulares e coletivas nos Estados Unidos da América.

A proposta de Hall e Rabushka consubstancia-se num modelo de imposto extremamente simples cuja base assenta numa taxa relativamente baixa e uniforme aplicável a todas as categorias de rendimento. O modelo é de tal forma simples que ficou conhecido como o “*postcard return tax*”, devido ao facto de as declarações de rendimentos, tanto de contribuintes singulares, como de empresas, caberem num formulário de dimensões equivalentes às de um postal dos correios.

Segundo estes autores, o modelo do imposto único enferma de diversos inconvenientes, nomeadamente:

- i. Falta de equidade uma vez que não é formalmente um modelo progressivo de tributação. Contudo, esta não é condição nem necessária, nem suficiente, para garantir a efetiva progressividade do sistema fiscal. Para os autores, a equidade obtém-se através de legislação elaborada de forma imparcial, sem qualquer tipo de preconceitos, favoritismo ou clientelismo, assente na lógica e na ética e materializada na chamada progressividade “escondida”. Rejeitam o princípio da equidade vertical argumentando a ausência de fundamentos que justifiquem ser mais equitativo e justo um sistema que se limita a tributar relativamente mais aqueles que ganham mais, por sinal, também frequentemente os mais ativos, criativos e produtivos de uma comunidade. Deste modo, o único princípio económico válido à luz da justiça é a equidade horizontal, princípio que determina que indivíduos nas mesmas circunstâncias devam suportar cargas fiscais semelhantes do ponto de vista formal (Fernandes, 2010).

No modelo de imposto atualmente em vigor, as taxas marginais de imposto, i.e., a taxa de imposto que incide sobre a última unidade de rendimento de um indivíduo, aumenta consoante o escalão de rendimento. Naturalmente, tal significa também que aqueles que mais usufruem das diferentes deduções à matéria coletável disponíveis são os indivíduos com maiores rendimentos pois quanto maior a taxa de imposto marginal do indivíduo, maior a poupança de imposto por cada unidade de rendimento passível de dedução. Tal facto, ajuda a perceber o incentivo que estes contribuintes têm para explorarem todas as alternativas possíveis que permitam a redução da sua carga fiscal.

Na prática o que se constata é que, devido ao conjunto de deduções, majorações, isenções e taxas liberatórias associados aos modelos de imposto único atualmente vigentes, em termos efetivos há uma redução substancial da progressividade do imposto, nomeadamente para os indivíduos de maiores rendimentos, podendo inclusivamente chegar a ser regressivo em determinadas circunstâncias e como tal, muito pouco equitativo.

- ii. Entrave ao crescimento e ao desenvolvimento económico e um estímulo à evasão fiscal: como já referimos por diversas vezes, quanto mais elevada é a carga fiscal, maior a preocupação dos agentes económicos com as questões fiscais e maior a sua propensão e estímulo para o recurso a práticas de evasão fiscal. Segundo os autores, o grande problema da evasão é que concentra as preocupações dos investidores nas vantagens fiscais do seu investimento suplantando as considerações estritamente económicas do mesmo. Tal circunstância pode mesmo levar a que sejam realizados investimentos com muito pouco interesse económico para a sociedade, suportados exclusivamente pelos benefícios fiscais que geram. No limite, poderemos dizer que se incentiva o lazer em detrimento do trabalho ou o consumo em detrimento da poupança e do investimento (Fernandes, 2010).

Um claro exemplo desta problemática é a dupla tributação económica dos rendimentos de capital. Efetivamente, no modelo de imposto único, os lucros são tributados em primeira instância nas empresas e uma segunda vez quando transferidos para os respetivos acionistas e englobados nos seus rendimentos coletáveis. Em Portugal, atualmente, um contribuinte que receba dividendos incorre, sobre estes rendimentos, numa taxa de 46%.⁹⁰ Dada a possibilidade de dedução dos encargos financeiros, o que se verifica é que tal nível de tributação destes rendimentos incentiva a entrada de capitais através do recurso a empréstimos, em detrimento do recurso à emissão de ações ou de outras formas de entrada de capitais próprios, dada a possibilidade de dedução dos custos financeiros sob a forma de juros, ao invés, dos ganhos de capital que são, como vimos, duplamente tributados.⁹¹ A mesma dupla tributação sucede aliás, embora com níveis de incidência distintos, em relação a rendas, juros e mais-valias produzidas por um investimento (Fernandes, 2010).

- iii. Apresentar uma complexidade excessiva (com os consequentes custos quer em termos administrativos, quer em termos de cumprimento): segundo os autores, o crescimento dramático do peso do Estado na economia tem uma relação direta com a utilização da política orçamental para promover a redistribuição do rendimento e da riqueza e decorre do conceito de equidade vertical. O problema reside contudo na aplicação prática do conceito. Historicamente verifica-se que na tentativa de alcançar a almejada equidade vertical, e, simultaneamente, satisfazer grupos de interesse poderosos, Governos sucessivos vão introduzindo normas e emendas que não só aumentam a complexidade do imposto, como agravam as distorções económicas provocadas pelo mesmo.

⁹⁰ A taxa de 46% que mencionamos é para o caso de todos os lucros, líquidos de imposto, serem distribuídos sob a forma de dividendos, tributados à taxa liberatória de 28%, e foi determinada do seguinte modo:

$$\text{Lucro distribuível pela sociedade após impostos} = (1 - 0,25)X = 0,75X$$

$$\text{Dividendos líquidos para os acionistas} = (1 - 0,28) * 0,75X = 0,54X$$

$$\text{Montante de imposto pago} = X - 0,54X = 0,46X$$

⁹¹ Na análise à problemática das SGPS, no capítulo anterior, fizemos menção a esta prática de os acionistas recorrerem a empréstimos avultados de forma a retirar das sociedades rendimentos que de outra forma seriam considerados dividendos.

Os autores realçam a influência dos grupos de pressão junto de legisladores e da classe política, levando a que os aumentos da carga fiscal sejam geralmente acompanhados por novas deduções, isenções ou por simples “brechas” na legislação que permitem atenuar os efeitos do aumento das taxas de imposto.

Perante tais inconvenientes, os autores concluem ainda que o modelo do imposto único representa uma intromissão inaceitável do Estado na vida dos cidadãos, incompatível com o princípio das liberdades fundamentais do indivíduo.

O modelo da taxa uniforme surge assim como uma resposta a tais inconvenientes. Na conceção de Hall e Rabushka, a taxa uniforme apresenta-se como um conceito integrado de tributação dos rendimentos das pessoas singulares e coletivas, extremamente simples, progressivo de facto, equitativo e que estimula o crescimento e o desenvolvimento económico por eliminar as distorções na afetação de recursos económicos decorrentes da dupla tributação do rendimento dos capitais.

O modelo assenta em três pressupostos básicos muito simples: i.) o rendimento deve ser tributado uma única vez, o mais próximo possível da fonte; ii.) não contempla quaisquer tipo de deduções ou majorações; e iii.) todos os rendimentos são tributados à mesma taxa.

Este último pressuposto é bastante importante na medida em que, por mais sofisticado que seja um sistema fiscal, havendo diferenças na tributação dos diferentes tipos de rendimentos, os agentes económicos encontrarão sempre formas de conseguir transferir rendimentos para categorias de rendimento com tributação inferior.

No que se refere à questão da equidade, existem já hoje modelos de taxa uniforme vigentes na sociedade portuguesa. As contribuições para a Segurança Social, por exemplo, consubstanciam na sua essência um modelo de taxa uniforme. Todas as pessoas têm a mesma taxa de contribuição que incide sobre o seu rendimento. Quem ganha mais, paga mais numa mesma proporção. O problema é que formalmente não é progressivo.

A progressividade de facto é introduzida de forma bastante simples, sem haver necessidade de recorrer a categorias de rendimentos ou a sofisticadas leis e mecanismos de tributação, através da definição de um valor até ao qual os contribuintes estão isentos de contribuição a título de mínimo de subsistência e que pode variar consoante o número de titulares e de dependentes, entre outros fatores de diferenciação possíveis.

Ao incluir este benefício, aplicável a todos os contribuintes, evita-se a criação de taxas diferenciadas, garante-se que aqueles que ganham menos têm uma taxa de esforço efetiva inferior face aos contribuintes de maiores rendimentos e, simultaneamente, evitam-se os “truques” de evasão fiscal porque, para além de não haver possibilidade de deduzir despesas, todos os rendimentos, de todas as origens, são tributados à mesma taxa, aumentando-se a base tributária e eliminando-se o problema do aumento das taxas marginais de imposto para os mais ricos.

Uma diferença substancial, face aos modelos de imposto sobre o rendimento atuais, é que, tal como está desenhado, o sistema configura na realidade um imposto sobre o consumo, tal como o IVA, com a particularidade de ser liquidado quando os rendimentos são obtidos e não quando se revelam os atos de consumo (Fernandes, 2010). Outra diferença substancial é a noção de empresa para efeitos fiscais. Efetivamente, neste modelo, todos os rendimentos, à exceção dos salários e das pensões, são considerados rendimentos empresariais, isto para além dos rendimentos tributados hoje em sede de IRC. Deste modo, rendas, juros, mais-valias e outros rendimentos profissionais de trabalho independente são também considerados como rendimentos da “empresa”, não interessando para o efeito qual a forma jurídica que o contribuinte assume. Nesta medida, o conceito fiscal de “empresa” é bastante mais lato do que aquele que geralmente conhecemos e que, grosso modo, corresponde à sua definição jurídica.

No modelo que apresentaram, os autores procuraram que, em relação à receita fiscal, o seu modelo fosse neutral e, como tal, que conseguisse manter, no momento da sua implementação, exatamente o mesmo nível de receitas tributárias que os impostos sobre os rendimentos de pessoas singulares e coletivas apresentavam à data, nos EUA.

Deste modo, determinaram que a taxa de imposto que permitiria esta neutralidade era de 19% aplicável a todos os rendimentos, líquidos da isenção determinada em função do agregado familiar, igual para todos os contribuintes nas mesmas circunstâncias, independentemente do seu nível de rendimento total e sujeito a atualizações periódicas com base na taxa de inflação.

Como se pode facilmente constatar, esta taxa é bastante inferior às taxas de tributação que vigoram nos EUA e até nos países da Europa Ocidental e apenas é possível porque ao eliminar todas as deduções e créditos fiscais vigentes e ao sujeitar à tributação uma série de rendimentos até aí isentos, nomeadamente seguros de saúde e outros benefícios atribuídos pelas empresas aos seus colaboradores, a base fiscal é substancialmente alargada, permitindo não apenas uma profunda simplificação do sistema fiscal mas, sobretudo, a implementação de um modelo tributário mais justo e equitativo, pelo menos na perspetiva dos autores, que é precisamente o que se pretende.

Na sua conceção original, a declaração de rendimentos de um contribuinte individual é como segue:

Figura 6: Declaração de rendimentos salariais

Modelo 1		Declaração Rendimentos Salariais		Ano	
Nome			NIF:		
Morada			NIF cônjuge:		
Cidade e Código Postal			Profissão:		
			Profissão Cônjuge:		
1	Salário Recebido	1			
2	Pensões Recebidas	2			
3	Remunerações Totais (linha 1 + Linha 2)	3			
4	Dedução Pessoal				
	a) 16.500 USD para titulares casados	4 (a)			
	b) 9.500 USD para titulares solteiros	4 (b)			
	c) 14.000 USD para titulares solteiros chefe de família	4 (c)			
5	N.º dependentes, excluindo cônjuge	5			
6	Rendimento Isento por Dependente (linha 5 x 4.500 USD)	6			
7	Total de Rendimento Isento (linha 4 + linha 6)	7			
8	Rendimento Tributável (linha 3 - linha 7, se positivo; 0 se negativo)	8			
9	Imposto (19% x linha 8)	9			
10	Retenções na fonte	10			
11	Imposto a pagar (linha 9 - linha 10, se positivo)	11			
12	Imposto a recuperar (linha 10 - linha 9, se positivo)	12			

O quadro supra apenas contempla remunerações sob a forma de salários e de pensões. Qualquer outro tipo de rendimento é tido como rendimento empresarial e deverá ser incluído no formulário destinado à declaração de rendimentos das empresas.

Efetivamente, como já foi referido, este não é um imposto sobre lucros mas um imposto sobre os rendimentos gerados por uma qualquer transação económica. Deste modo, o imposto sobre rendimentos empresariais é devido não apenas por pessoas coletivas mas também por um qualquer contribuinte singular, sempre que aufera de outros rendimentos para além de salários e pensões. É este mecanismo que permite não só mitigar as possibilidades de fuga à tributação, ao incidir sobre os rendimentos na sua origem (evitando-se que estes sejam posteriormente objeto de dedução na cadeia de pagamentos), mas também evitar a dupla tributação de rendimentos e da poupança.

Adicionalmente, todos os rendimentos de capital pagam imposto e não são admitidos quaisquer tipo de custos que não as compras de mercadorias e serviços, as compras de ativos fixos (máquinas, ferramentas, edifícios e terrenos) e os salários e pensões (tributadas na declaração de rendimentos individual). Deste modo, excluem-se quaisquer tipo de custos com juros ou remunerações pagas aos proprietários do negócio, com sejam os dividendos e mais-valias. Evita-se também a dupla tributação da poupança, uma primeira vez quando o rendimento é recebido e poupado e, uma segunda vez quando ela própria gera rendimentos. Na prática, o que se verifica é que a poupança é totalmente dedutível para efeitos fiscais (Fernandes, 2010).

Um aspeto particularmente relevante é que o modelo, na sua versão mais “pura”, prevê a dedução da totalidade dos investimentos no ano em que estes ocorrem. Deste modo, para além de resolver o problema das diferenças existentes entre as taxas de amortização económicas e as que são aceites para efeitos fiscais, resolve também a eterna discussão sobre quais os custos considerados capitalizáveis na medida em que é completamente indiferente, para efeitos fiscais, uma determinada aquisição ser classificada como custo ou imobilizado dado que é sempre considerada custo na sua totalidade, variando apenas a linha da declaração em que é apresentada.

Resumidamente, é um regime muito mais favorável ao desenvolvimento económico, evitando-se a dupla tributação dos rendimentos, ao garantir que as mais-valias são tributadas uma única vez, e tributando-se todo o tipo de rendimentos de forma uniforme, nomeadamente os ganhos de capital em sede do imposto sobre os negócios.

Figura 7: Declaração de rendimentos empresariais

Modelo 2		Declaração Rendimentos Empresariais		Ano	
Nome			NIF:		
Morada			Distrito		
Cidade e Código Postal			CAE		
1	Vendas Brutas	1			
2	Custos considerados	2			
	a) Compras de mercadorias e serviços	2 (a)			
	b) Salários e pensões	2 (b)			
	c) Investimentos em imobilizado corpóreo (equipamento básico, estutural e terrenos)	2 (c)			
3	Total de custos considerados	3			
4	Rendimento Tributável (linha 1 - linha 3)	4			
5	Imposto (19% x linha 4)	5			
6	Report do ano anterior	6			
7	Juro sobre o report (6% da linha 6)	7			
8	Report utilizável no próprio ano (linha 6 + linha 7)	8			
9	Imposto a pagar (linha 5 - linha 8, se positivo)	9			
10	Imposto a reportar para o ano seguinte (linha 8 - linha 5, se positivo)	10			

Um aspeto particularmente relevante que se retira do quadro supra é que todos os itens mencionados, relevantes para o cálculo do imposto, podem ser facilmente obtidos e compilados a partir da contabilidade da empresa. No caso dos países europeus, que já contemplam regimes completos de IVA, essa informação até já é preparada de forma regular pelo que a declaração de imposto demoraria, literalmente, cerca de 5 minutos a preencher.

Os autores apresentam ainda algumas variantes da taxa uniforme, nomeadamente a possibilidade de aumentar a dedução pessoal, desonerando ainda mais as famílias de classe média-baixa. Naturalmente, tal decisão implicaria uma taxa de imposto superior para os restantes contribuintes caso se mantivesse o objetivo de manter o nível de receitas fiscais. Em compensação, caso o custo do investimento não fosse aceite na sua totalidade, poderia ser fixada uma taxa de imposto inferior.

Tais escolhas têm sempre impactos económicos distintos e dependem de decisões e de convicções políticas nomeadamente quanto ao ónus fiscal a impor e como deve ser distribuído pelos contribuintes bem como, qual o grau de ineficiência a introduzir na economia.

6.2 A Taxa Uniforme aplicada à economia portuguesa

Feita a apresentação do modelo da taxa uniforme e demonstrado que para além de ser uma alternativa credível ao modelo do Imposto Único, é aquele que melhor responde às suas principais deficiências, vamos agora avaliar os impactos da sua implementação na economia portuguesa.

Um primeiro aspeto bastante relevante é que, tal como na proposta original de Hall e Rabushka, queremos que o impacto da implementação do novo modelo de imposto seja neutro, i.e., que o valor da receita tributária alcançada pelo novo modelo corresponda, exatamente ao montante de receita tributária atualmente gerado pelo somatório das receitas de IRS e do IRC no seu conjunto.

Como foi referido na secção anterior, o objetivo é tributar o consumo. Recorrendo à definição do Produto Interno Bruto, na ótica da despesa, apresentada abaixo na equação (2), é fácil demonstrar que podemos medir o consumo como a diferença entre o Rendimento e o Investimento.

$$(2) \text{ PIB} = C + G + I + (X - M)$$

Onde os símbolos utilizados significam: *PIB*, produto interno bruto, a preços de mercado; *C*, despesa de consumo final das famílias; *G* despesas de consumo final do sector público; *I*, a formação bruta de capital fixo ou, simplificando, o investimento na economia; *X*, as exportações de bens e serviços; e *M*, as importações de bens e serviços.

Computando a equação (2), chegamos facilmente à equação (3)

$$(3) \text{ PIB} - I = C + G + (X - M)$$

Como se pode verificar, confirma-se que a diferença entre o rendimento de um país e o respetivo investimento corresponde ao consumo efetuado pelas famílias e pelo sector público, acrescido das exportações e deduzido das importações.

Definido o referencial de rendimento, é necessário determinar um segundo aspeto fundamental: qual a isenção pessoal que vamos permitir para que o modelo seja de facto progressivo?

Grosso modo, podemos afirmar que, atualmente, um contribuinte com um rendimento anual inferior a 7.000 euros não paga IRS.⁹² Este valor corresponde também, sensivelmente, ao valor anual auferido por uma pessoa cuja remuneração corresponda ao salário mínimo nacional, pelo que entendemos que pode ser um bom indicador da isenção pessoal a atribuir, por contribuinte, no nosso modelo.

Assim sendo, um contribuinte singular teria uma dedução de 7.000 euros, um agregado familiar com dois titulares e sem dependentes 14.000 e, por cada dependente, haverá uma isenção de 3.500 euros adicionais.

Recorrendo aos dados finais do “Censos 2011”, obtivemos o total de população ativa bem como o número de população desempregada e o n.º total de crianças em idade não ativa (i.e., com idade igual ou inferior a 15 anos). Com base nesta informação e nas isenções acima mencionadas, determinámos o valor global de isenções para a economia portuguesa. A informação global é apresentada na tabela 22:

Tabela 22: Determinação do valor global de isenções a atribuir no modelo da taxa uniforme

	N.º	Dedução Pessoal	Total (10º Euros)
População Ativa	5.023.367	7.000	35.164
População Desempregada	662.180	(7.000)	(4.635)
Taxa de Desemprego (%)	13,2%		
Total Crianças	1.540.421	3.500	5.391
Total Deduções Pessoais			35.920

Fonte: INE

Note-se que não foi considerada qualquer isenção para contribuintes deficientes ou para dependentes idosos. Tal não se deve a qualquer desconsideração relativamente a estas pessoas mas ao facto de entendermos que tais apoios do Estado não devem ser dados sob a forma de uma dedução ao imposto sobre o rendimento mas sim através de um subsídio direto, a atribuir pelo Estado, ou reformas segundo os programas em vigor.

⁹² Na realidade, um contribuinte com este nível de rendimento, caso não apresente quaisquer despesas, terá efetivamente imposto a pagar. Todavia, com relativa facilidade consegue apresentar despesas que lhe permitirão anular o imposto a pagar na sua totalidade.

Refira-se ainda que estas isenções pessoais deverão ser atualizadas anualmente pelo Índice de Preços do Consumidor.

Determinado o valor das isenções pessoais a atribuir, estamos agora em condições de calcular o valor da taxa uniforme a aplicar à economia portuguesa, partindo do PIB e do respetivo nível de investimento do país, que garanta a manutenção do nível de receitas tributárias face ao sistema atual.

Tabela 23: Determinação do valor da taxa de tributação global a aplicar à economia portuguesa

	Descrição ⁹³	Valor (10 ⁶ Euros)
1	Produto Interno Bruto	172.835
2	Impostos indiretos líquidos de subsídios	20.453
3	Salários e Pensões	86.814
4	Investimento (FBCF)	34.875
5	Matéria coletável para empresas (Linha 1 - Linhas 2, 3 e 4)	30.693
6	Coleta de imposto sobre empresas (Linha 5 x 17,5%)	5.373
7	Isenções pessoais	35.920
8	Matéria coletável sobre salários (Linha 3 - Linha 7)	50.894
9	Coleta de imposto sobre salários (Linha 8 x 17,5%)	8.909
10	Total de coleta da taxa uniforme (Linha 6 + Linha 9)	14.282
11	Coleta IRC atual	4.653
12	Coleta IRS atual	9.629
13	Coleta global atual (Linha 11 + Linha 12)	14.282

Fonte: INE

Pela análise da tabela supra é possível verificar que o valor da taxa que garante o mesmo nível de receitas tributárias é de 17,5%. É ainda possível verificar que o imposto sobre as empresas aumenta de forma considerável (cerca de 15%) isto apesar de a taxa de imposto cair de 25% para 17,5%. Tal facto deve-se principalmente a duas ordens de razões: i.) os rendimentos profissionais hoje classificados como trabalho independente são transferidos para a esfera empresarial; e, ii.) o modelo da taxa uniforme, ao contrário do sistema atual, não permite a dedutibilidade dos encargos financeiros, como vimos na secção anterior.

⁹³ Todos os dados utilizados são relativos ao ano de 2010 e estão a preços de mercado.

Naturalmente, no que se refere à componente de imposto que advém da tributação dos salários esta diminui porque agora incide, exclusivamente, sobre os salários, ao contrário do atual IRS que engloba, para além dos rendimentos do trabalho independente também as rendas, juros, mais-valias, entre outros.

Uma clara limitação dos cálculos apresentados é a impossibilidade de determinar qual a reação dos agentes económicos à implementação do modelo. Estamos todavia convictos que a implementação do modelo da taxa uniforme iria aumentar de forma considerável a base tributável pelo que, no limite, de futuro poderia ser possível baixar ainda mais a taxa de imposto. Tal convicção prende-se sobretudo com duas ordens de razões: em primeiro lugar, a simplicidade do modelo que permite que todos compreendam a justiça e a equidade inerente ao mesmo; em segundo lugar, com uma taxa mais baixa, o incentivo a permanecer na economia paralela diminui consideravelmente, para além de ser um incentivo ao trabalho dado que as horas de “lazer” ficam mais caras. Efetivamente, no sistema atual, uma hora adicional de trabalho pode levar a que um determinado contribuinte passe para um escalão de rendimento superior e, em consequência, tenha de suportar mais impostos. Tal facto constitui um incentivo ao lazer ou até mesmo à economia paralela, preferindo o contribuinte não declarar esse rendimento adicional, mesmo sabendo que incorre em alguns riscos.

Um último aspeto particularmente relevante e não mensurável no imediato é o enfoque no negócio. Dada a simplicidade do modelo, os empresários ficam livres para dedicar a sua atenção e significativos recursos económicos à atividade das suas empresas deixando definitivamente de parte os problemas fiscais e libertando recursos financeiros e humanos para aquilo que realmente interessa às empresas e aos respetivos acionistas.

No que se refere ao controlo por parte das autoridades tributárias, note-se que este sistema tem a grande vantagem de conseguir, tal como o IVA, que o comprador seja um “fiscal” do vendedor, nomeadamente ao dar a possibilidade de o adquirente deduzir o valor das compras de bens e serviços efetuadas. O sistema tem portanto a vantagem adicional de reduzir substancialmente a carga administrativa e de fiscalização do imposto que, como vimos anteriormente, é considerável.

6.2.1 Uma variante introduzida no modelo português

Há todavia uma variante que vamos introduzir face ao modelo original apresentado por Hall e Rabushka.

O combate à economia paralela apenas pode ser efetuado com uma colaboração ativa dos contribuintes. Assim, é necessário considerar a dimensão dos contribuintes e perceber até que ponto um determinado contribuinte percebe o funcionamento do sistema fiscal e o alcance de determinado tipo de medidas.

Um claro exemplo de uma medida desproporcional e incompreensível, para a maioria dos pequenos proprietários, foi a recente imposição da “faturação eletrónica”. Efetivamente, o equipamento necessário para cumprir com esta exigência legal representa um investimento tão elevado que, para estes contribuintes, ultrapassa largamente qualquer receita fiscal que o Estado possa vir a obter, o que consubstancia, de facto uma redistribuição do rendimento a favor dos produtores desses equipamentos financiada pelos comerciantes.

Para um determinado tipo de contribuintes, nomeadamente aqueles que têm pouca formação ou cuja atividade ainda não atingiu uma dimensão que obrigue à necessidade de compreender de forma mais profunda o funcionamento do sistema fiscal, a equidade percebida está muito desfasada da equidade real atingida pela aplicação das regras do imposto.

Analise-se o caso do IVA. Apesar de ser um imposto inócuo para empresários, muitos contribuintes não o percebem como tal e, frequentemente, a sua tendência para a fuga fiscal deve-se ao facto de, na sua conceção, apenas reterem a necessidade de, de três em três meses, terem de entregar uma verba ao Estado ignorando que, na realidade, esse imposto foi cobrado e pago pelo consumidor.

Deste modo, na nossa proposta, contribuintes com um volume de faturação inferior a 100 mil euros anuais e menos de 3 funcionários, pagariam um “imposto de porta aberta”, determinado anualmente em função do seu potencial de faturação, tendo em consideração, por exemplo, a respetiva área do estabelecimento ou terreno.

Tal imposto seria calculado pela Autoridade Tributária e liquidado em duodécimos, segundo legislação regulamentar publicada para o efeito.

Em simultâneo, isentaria o contribuinte dos restantes impostos, nomeadamente o imposto sobre os rendimentos empresariais e o IVA, sendo contudo obrigado a definir um valor salarial que seria considerado no imposto sobre salários.

A todo o momento, ou atingido o limite dos 100 mil euros de faturação, o contribuinte poderia passar para o regime normal.

Note-se que tal opção em nada prejudicaria o contribuinte e muito menos o Estado. Na realidade, permitiria ao contribuinte saber de antemão qual o imposto a entregar ao Estado mensalmente, permitindo-lhe organizar melhor as suas necessidades de fundo de maneo; em simultâneo, para o Estado, representaria um encaixe em tudo semelhante ao regime normal na medida em que o valor do imposto de porta aberta a fixar seria determinado pelos seus próprios serviços e logo com uma margem de erro diminuta. Acresce o facto de, no momento em que o contribuinte decidir ampliar o seu negócio, ter todo o interesse em solicitar a passagem para o regime normal, de modo a poder beneficiar da dedução dos custos do investimento que, para mais, são reportáveis.

6.2.2 Aplicação prática do modelo da taxa uniforme

Retomando os exemplos apresentados nos capítulos anteriores, tanto para contribuintes singulares como para empresas, vamos agora analisá-los à luz da aplicação do modelo da taxa uniforme.

No caso do nosso contribuinte singular, recordemos que era um profissional liberal que auferia de um rendimento anual bruto de 150 mil euros. Naturalmente, os rendimentos profissionais deste contribuinte seriam tributados na totalidade como rendimentos empresariais. Todavia, atendendo ao facto de o modelo da taxa uniforme ser um modelo integrado, este contribuinte teria a possibilidade e todo o interesse em definir um salário de modo a poder beneficiar da isenção pessoal aplicável à tributação dos rendimentos salariais.

Vamos então refazer a estrutura de despesas deste contribuinte, tendo em conta a questão salarial:

Tabela 24: Total de encargos de um profissional liberal

Profissional Liberal	Valor (€)	Taxa Amortização	Custo (€)
Escritório Próprio	150.000	5%	7.500
Carro Próprio	25.000	25%	6.250
Equipamento informático + Software	1.500	33%	500
Despesas funcionamento correntes			5.000
Quotizações para ordens profissionais			1.500
Encargos com viaturas			10.000
Deslocações Viagens e Estadas			5.000
TOC			1.800
Salário			6.790
Encargos Segurança Social			1.378
Subsídio de alimentação			1.373
Seguro acidentes de trabalho			100
TOTAL DE CUSTOS (cf. contabilidade)			47.191
TOTAL DE COMPRAS BENS SERVIÇOS			23.400
TOTAL DE ENCARGOS COM SALÁRIOS			9.541
TOTAL DE COMPRAS ACTIVOS FIXOS			176.500

A declaração de rendimentos salariais deste contribuinte seria como segue:

Figura 8: Declaração de rendimentos salariais de um profissional liberal segundo o modelo da taxa uniforme

Modelo 1		Declaração Rendimentos Salariais		Ano: 2012	
Nome Contribuinte A		NIF: 999999999			
Morada Rua de Cima, n.º 9		NIF cônjuge:			
Cidade e Código Postal Lisboa 1000-111		Profissão: Economista			
		Profissão Cônjuge:			
1	Salário Recebido	1		8.163	
2	Pensões Recebidas	2		-	
3	Remunerações Totais (linha 1 + Linha 2)	3		8.163	
4	Dedução Pessoal			(7.000)	
	a) 14.000 EUR para titulares casados	4 (a)		-	
	b) 7.000 EUR para titulares solteiros	4 (b)		(7.000)	
5	N.º dependentes, excluindo cônjuge	5		-	
6	Rendimento Isento por Dependente (linha 5 x 3.500 EUR)	6		-	
7	Total de Rendimento Isento (linha 4 + linha 6)	7		(7.000)	
8	Rendimento Tributável (linha 3 - linha 7, se positivo; 0 se negativo)	8		1.163	
9	Imposto (17,5% x linha 8)	9		203	
10	Retenções na fonte	10		-	
11	Imposto a pagar (linha 9 - linha 10, se positivo)	11		203	
12	Imposto a recuperar (linha 10 - linha 9, se positivo)	12		-	

Note-se que o total do salário recebido inclui também o subsídio de alimentação. No modelo da taxa uniforme passa a ser considerado rendimento, toda e qualquer remuneração (pecuniária ou não) que o trabalhador receba. No caso concreto, excluiu-se todavia o seguro de acidentes de trabalho dado ser uma imposição legal sem a qual a empresa não pode operar e como tal passível de inclusão no valor das compras de serviços a deduzir aos rendimentos empresariais. Caso se tratasse, por exemplo, de um seguro de saúde oferecido ao colaborador já teria de ser considerado na declaração de rendimentos salariais.

No que se refere à declaração de rendimentos empresariais, temos duas situações possíveis: caso no ano em questão tivesse havido investimentos em ativos fixos, então esse valor teria de ser incluído na linha 2(c) da declaração e a declaração de rendimentos empresariais seria conforme apresentado na figura 9, ficando o contribuinte inclusivamente com um crédito fiscal disponível para abater ao imposto a pagar nos anos seguintes. Esta situação é frequente principalmente nos primeiros anos de atividade ou em anos de grandes investimentos nas empresas; pelo contrário, caso a atividade já estivesse num ano “cruzeiro” então a declaração de rendimentos empresariais seria conforme consta da figura 10 abaixo.

Figura 9: Declaração de rendimentos empresariais de um profissional liberal no primeiro ano de atividade

Modelo 2		Declaração Rendimentos Empresariais		Ano	
Nome Contribuinte A		NIF: 999999999			
Morada Rua de Cima, n.º 9		Distrito Lisboa			
Cidade e Código Postal Lisboa 1000-111		CAE 4014			
1	Vendas Brutas	1		150.000	
2	Custos considerados	2			
	a) Compras de mercadorias e serviços	2 (a)		23.400	
	b) Salários e pensões	2 (b)		9.541	
	c) Investimentos em imobilizado corpóreo (equipamento básico, estutural e terrenos)	2 (c)		176.500	
3	Total de custos considerados	3		209.441	
4	Rendimento Tributável (linha 1 - linha 3)	4		(59.441)	
5	Imposto (17,5% x linha 4)	5		(10.402)	
6	Report do ano anterior	6		-	
7	Juro sobre o report (6,112% da linha 6)	7		-	
8	Report disponível no próprio ano (linha 6 + linha 7)	8		-	
9	Imposto a pagar (linha 5 - linha 8, se positivo)	9		-	
10	Imposto a reportar para o ano seguinte (linha 8 - linha 5, se positivo)	10		10.402	

Figura 10: Declaração de rendimentos empresariais de um profissional liberal num ano “cruzeiro”

Modelo 2		Declaração Rendimentos Empresariais		Ano	
Nome Contribuinte A		NIF: 999999999			
Morada Rua de Cima, n.º 9		Distrito Lisboa			
Cidade e Código Postal Lisboa 1000-111		CAE 4014			
1	Vendas Brutas	1		150.000	
2	Custos considerados	2			
	a) Compras de mercadorias e serviços	2 (a)		23.400	
	b) Salários e pensões	2 (b)		9.541	
	c) Investimentos em imobilizado corpóreo (equipamento básico, estutural e terrenos)	2 (c)			
3	Total de custos considerados	3		32.941	
4	Rendimento Tributável (linha 1 - linha 3)	4		117.059	
5	Imposto (17,5% x linha 4)	5		20.485	
6	Report do ano anterior	6		-	
7	Juro sobre o report (6,112% da linha 6)	7		-	
8	Report disponível no próprio ano (linha 6 + linha 7)	8		-	
9	Imposto a pagar (linha 5 - linha 8, se positivo)	9		20.485	
10	Imposto a reportar para o ano seguinte (linha 8 - linha 5, se positivo)	10		-	

Recorde-se que no modelo atual, este contribuinte nunca conseguira pagar menos que 27.588 euros de imposto (ver secção 4.2). Ao invés, segundo o modelo da taxa uniforme mesmo em ano cruzeiro, sem qualquer dedução de investimentos realizados, o valor global de imposto a entregar ao Estado por este contribuinte seria de 20.689 euros.

Naturalmente, e seria principalmente aqui que incidiria a atividade de fiscalização da autoridade tributária, é necessário garantir se as compras incluídas são todas indispensáveis à atividade ou não, nomeadamente no que toca à utilização de viaturas e respetivos encargos, todavia, não é de todo necessário perceber como são determinadas as margens do negócio, nem ter um conhecimento profundo do mesmo para levar a cabo a respetiva fiscalização, ao contrário do que acontece hoje.

Outro aspeto particularmente relevante do modelo é que, excluindo o impacto das contribuições para a Segurança Social, é indiferente transferir mais ou menos rendimento para a esfera pessoal do indivíduo dado que a taxa de tributação é sempre de 17.5%, uma vez ultrapassado o limite da isenção pessoal. Naturalmente, o contribuinte pode reduzir o seu salário num ano em que esteja a prever ter poucos investimentos na empresa todavia, isso apenas fará aumentar o valor dos rendimentos empresariais, tributados precisamente à mesma taxa.

No que se refere às empresas, note-se que a grande maioria das operações apresentadas tinham precisamente como propósito aproveitar a existência de diferentes taxas de tributação (casos da derrama estadual ou do regime de isenção da tributação de mais valias de que beneficiam as SGPS), ou a possibilidade de conjugar créditos fiscais decorrentes de prejuízos fiscais e dos sistemas de incentivos existentes (RETGS e SIFIDE). Com o modelo da taxa uniforme, tal deixaria de ser necessário na medida em que para além de a taxa ser sempre a mesma, independentemente do tipo e do nível de rendimentos, todos os investimentos são totalmente dedutíveis e os prejuízos fiscais reportáveis para os anos subsequentes. Deste modo, grande parte dos “esquemas” fiscais e, inclusivamente, das operações de refrescamento de prejuízos fiscais deixariam, pura e simplesmente, de fazer sentido. No que se refere aos créditos fiscais atribuídos para estimular o investimento em Investigação e Desenvolvimento, ou outros incentivos semelhantes, poderiam ser facilmente substituídos por subsídio direta algo que, em bom rigor, até faz mais sentido.

Relativamente à questão dos rendimentos gerados em operações que envolvam países estrangeiros, o modelo da taxa uniforme apresenta uma solução extremamente simples: apenas são tributadas as operações domésticas, independentemente da nacionalidade dos proprietários das empresas.

Assim sendo, apenas a venda de bens produzidos em Portugal e das respetivas exportações realizadas a partir de Portugal seriam tributadas. Na realidade isto já acontece, nomeadamente devido ao facto de as operações realizadas fora do país por empresas residentes já beneficiarem de um crédito fiscal correspondente ao montante de imposto pago ou retido no estrangeiro.⁹⁴ Naturalmente, também apenas seriam considerados dedutíveis as compras e custos com salários relativos às operações tributáveis em Portugal, independentemente destes terem sido comprados a empresas portuguesas ou importados. Resumindo, é a presença física em Portugal que determina a inclusão ou não das vendas e das compras na declaração de rendimentos empresariais.

Note-se que, na prática, a condição de territorialidade do imposto seria em tudo semelhante à que é atualmente aplicada ao IVA. Interessante é constatar, conforme referem Hall e Rabushka, que caso todos os países aplicassem o modelo da taxa uniforme, todo o rendimento gerado a nível mundial seria tributado apenas uma vez.

Deste modo, também ao nível da competitividade internacional, é inegável a vantagem do regime da taxa uniforme face ao atual, não apenas pela reduzida taxa de imposto mas sobretudo pelo facto de ser claro e simples o que o torna perceptível a qualquer investidor que pretenda colocar o seu dinheiro em Portugal. Naturalmente reduz também de forma considerável o interesse na utilização de veículos localizados no estrangeiro pois o custo da sua implementação não justifica de maneira alguma os benefícios que gera.

⁹⁴ Naturalmente o procedimento não é assim tão linear pois no caso de uma operação tributada a uma taxa superior a 25%, a taxa de imposto vigente em Portugal, o montante que concorre para efeitos do crédito fiscal em Portugal não pode exceder o valor do imposto tributável que resultaria da aplicação desta taxa. Quer isto dizer que, por exemplo, num país onde a taxa de imposto é de 34%, apenas seria aceite como crédito fiscal em Portugal, o montante equivalente a 25% do valor tributável. Também no caso de operações realizadas com “*Offshore*” ou com países com regimes de tributação muito favoráveis pode o rendimento obtido ser considerado tributável em Portugal.

Uma questão que se coloca prende-se com as dificuldades de implementação do sistema em Portugal, nomeadamente com as dificuldades de transição de um sistema para outro. Naturalmente, a transição do sistema atual para um sistema de taxa uniforme é complexo e levanta algumas questões, particularmente, o que fazem as empresas com ativos fixos tangíveis e intangíveis significativos cujas depreciações ainda se encontrem longe do final da sua vida útil e qual o tratamento a dar às empresas com elevados níveis de financiamento cujos custos financeiros deixarão de ser dedutíveis.

A resposta é surpreendentemente simples. Determina-se um período de transição, por exemplo de 5 ou 10 anos, em que as empresas podem deduzir estes custos na sua declaração de rendimentos empresariais. Apesar de parecer uma solução controversa e complexa, a verdade é que, salvaguardadas as devidas distâncias, é uma solução que já foi implementada com relativo sucesso aquando da transição do antigo Plano Oficial de Contabilidade para o Sistema de Normalização Contabilística. Efetivamente, quando se efetuou a alteração do sistema contabilístico aceite em Portugal, foi criado um período de transição de 5 anos para a regularização dos ajustamentos fiscais gerados pela adoção do novo regime.

Aqui, o procedimento seria em tudo semelhante. Poderia, porventura, implicar uma taxa de imposto ligeiramente mais alta para o período de transição. Na conceção original do modelo, Hall e Rabushka previram um incremento de cerca de 1,1 p.p. à taxa de imposto fruto de um período de transição de 5 anos para a regularização dos custos com amortizações e depreciações de investimentos passados. Em Portugal, atendendo à reduzida dimensão tanto do número de empresas, como do nível de investimento quando comparado com os EUA, é de esperar que o impacto sobre a taxa de imposto seja menor.

No que se refere à dedutibilidade dos custos financeiros, dado que o modelo prevê a sua total eliminação, bem como a isenção da tributação dos juros (recorde-se que o imposto não incide sobre a poupança, o que exclui os juros do rendimento tributável das instituições financeiras), os autores propõem que durante o período de transição sejam simultaneamente aceites os custos financeiros com esses juros e que estes sejam considerados proveitos na declaração de rendimentos empresariais das instituições financeiras que os recebem, eliminando-se deste modo o impacto desta dedução na taxa de imposto para a economia como um todo. Referem ainda que, caso se permita apenas a dedução de 90% dos custos com os juros, haverá um incentivo à renegociação dos contratos porque tal permite que ambos, contribuintes e instituições financeiras, saiam a ganhar com a renegociação. Efetivamente, não conseguindo os contribuintes deduzir a totalidade dos encargos com estes juros e tendo as instituições financeiras que suportar a tributação sobre os respetivos rendimentos, estão reunidas as condições à renegociação dos contratos, a uma taxa de juro inferior,⁹⁵ que passarão a estar abrangidos pelo novo regime.

Terminamos o capítulo com uma breve nota quanto à implementação prática do modelo da taxa uniforme. Surpreendentemente foi nos novos países do leste europeu, resultantes da desagregação da ex-União Soviética, que surgiram regimes fiscais que têm sido classificados como próximos do modelo da taxa uniforme.

Na realidade, nenhum dos países em questão adotou o modelo tal como definido por Hall e Rabushka e, inclusivamente, só em metade dos casos é que a taxa sobre o rendimento das pessoas corresponde exatamente à taxa sobre o rendimento das empresas. Adicionalmente, nenhum dos países implementou o *write-off* da globalidade dos investimentos no ano em que são realizados.

Tais variações têm um impacto substancial ao nível da dimensão das vantagens que se podem retirar do modelo da taxa uniforme, não sendo de esperar que estes países consigam obter dos respetivos regimes fiscais a plenitude dos benefícios anteriormente apontados.

⁹⁵ Efetivamente, não sendo os juros tributados no novo regime, quem empresta tem um incentivo adicional a renegociar o contrato. Oferecer uma taxa de juro mais baixa é assim atrativo para quem empresta na medida em que à taxa de juro anterior, mesmo sendo superior, haveria uma parte que teria de ser entregue ao Estado.

O quadro abaixo sintetiza os regimes de taxa uniforme em vigor.

Tabela 25: Regimes da taxa uniforme em vigor⁹⁶

País	Ano de Adoção	Taxa de imposto sobre o rendimento das pessoas (%)		Alterações à isenção de base	Taxa de imposto sobre o rendimento das empresas (%)
		Antes	Depois		
Estónia	1994	16 a 33	26	Aumento modesto	26
Lituânia	1994	18 a 33	33	Aumento substancial	29
Letónia	1997	25 e 10	25	Pequena redução	25
Rússia	2001	12 a 30	13	Aumento modesto	37
Ucrânia	2004	10 a 40	13	Aumento	25
Eslováquia	2004	10 a 38	19	Aumento substancial	19
Geórgia	2005	12 a 20	12	Eliminação	20
Roménia	2005	18 a 40	16	Aumento	16

Não deixa porém de ser verdade que estes países apresentam hoje, em termos médios, as taxas de imposto mais baixas da Europa, não havendo para já qualquer notícia de rutura do seu sistema fiscal por este facto.

⁹⁶ Quadro retirado de Fernandes (2010, p.147, Quadro 19)

CONCLUSÃO

A adesão à União Europeia e, posteriormente, à União Económica Monetária, limitou fortemente a capacidade de ação e a autonomia de decisão de Portugal e dos restantes países da Zona Euro, no que à política económica diz respeito. Reféns das decisões do Banco Central Europeu, ao nível das políticas monetária e cambial, resta a política orçamental e alguns instrumentos de índole qualitativa, geralmente expressos através de legislação, porém, sempre sujeitos às restrições e metas definidos por Bruxelas.

Não obstante, para Governos e Governantes, a política fiscal afigura-se da maior importância enquanto instrumento de gestão da conjuntura macroeconómica. Todavia, a política fiscal atual, tal como está definida, está obsoleta, não conseguindo responder às próprias necessidades do Estado. Às sucessivas revisões dos Pactos de Estabilidade e Crescimento, apresentados pelo anterior governo, juntam-se as medidas definidas no memorandum de entendimento com a “Troika”, medidas também entretanto revistas e reforçadas pelo atual executivo, todavia igualmente incapazes de aumentar as receitas fiscais na medida do necessário.

Começamos por apresentar, através de evidência empírica disponível na literatura económica, que a política orçamental é pró-cíclica e assimétrica, independentemente de se tratar de países desenvolvidos ou em vias de desenvolvimento. Efetivamente, verifica-se que no curto prazo, mas não só, os ciclos políticos orçamentais, ou fiscais, temporários por excelência, e que surgem, quer em períodos pré-eleitorais, quer nos pós-eleitorais, são determinados pela ideologia, pelo oportunismo e pelo grau de fragmentação legislativa, executiva e institucional dos governos em funções, bem como condicionados aos objetivos económicos e preferências do eleitorado cujos votos pretendem captar. Tal facto condiciona de sobremaneira, e apesar da inegável necessidade, a possibilidade de se questionar o modelo e sobretudo a possibilidade de definição de um novo paradigma.

A complexidade de um imposto é um fator determinante para o nível de evasão fiscal. Efetivamente, quanto mais simples for o sistema fiscal, maior será a sua compreensão pelos contribuintes, menor será a probabilidade de incumprimento (tanto consciente, como por mero desconhecimento) e, naturalmente, mais fácil será detetar situações de fraude, evitando-se a necessidade de um “pesado” aparelho de controlo.

A desburocratização do imposto vai muito para além da mera relação entre contribuintes e autoridade fiscal, afigurando-se fundamental a simplificação dos impostos em geral, permitindo, entre outras coisas, a simplificação dos documentos de declaração.

Ao nível da tributação das empresas, estudos recentes demonstram que, tipicamente, a coleta de IRC é suportada por um reduzido número de contribuintes.⁹⁷ Com base em dados de 2010, constata-se que 71% das empresas (279.026 empresas) não pagaram IRC, apenas derrama e tributação autónoma, e que 81,7% da coleta de IRC é suportada por apenas 9,7% dos contribuintes com coleta positiva.

Assim sendo, é legítimo questionar se a tentativa de aumento da base tributável, exclusivamente pela via de impor taxas mais elevadas a empresas que já não pagam, acrescentará algo à receita fiscal ou se, ao invés, não contribuirá para que estas empresas venham a reforçar o sector informal ou, pior ainda, que cessem a sua atividade e que outras nunca venham a existir.

Conforme demonstrámos, nos capítulos IV e V, através do recurso à simulação, confirma-se que a tributação dos rendimentos é capaz de introduzir distorções significativas na afetação dos recursos económicos, nomeadamente quanto à opção entre ser trabalhador por conta de outrem ou empresário, ou quanto à decisão de um trabalhador estar ou não no sector informal. Confirma-se ainda a racionalidade e o incentivo para empresas recorrerem a mecanismos de planeamento fiscal agressivo, na medida em que as poupanças fiscais que se obtêm, justificam claramente os custos e, em algumas circunstâncias, o investimento associados à obtenção de tais benefícios fiscais.

⁹⁷ Estudo levado a cabo pela Deloitte e suportado em dados estatísticos obtidos no Portal das Finanças, relativos ao ano de 2010.

A nível internacional, vimos ainda que o atual sistema fiscal é bloqueador e desincentivador de investimento, quer estrangeiro em Portugal, quer de Portugal no estrangeiro, incentivando inclusivamente as empresas Portuguesas a deslocalizarem os seus centros de decisão para outros países realizando a partir destes a sua expansão e internacionalização.

A evidência empírica demonstra a importância que um sistema fiscal simples, eficiente e estável tem na tomada de decisão dos agentes económicos que, entre outros aspetos, esperam estabilidade e confiança que os ajude a tomar decisões económicas de médio/longo prazo. Apesar de ser um país periférico na Europa, Portugal pode assumir um papel estratégico enquanto plataforma de investimento, por exemplo, em países da CPLP.⁹⁸ Para tal, tem que estabilizar e simplificar o seu sistema fiscal e, em simultâneo, negociar acordos que efetivamente permitam alcançar essa pretensão, algo que até hoje não foi conseguido.

Para o conseguir, torna-se fundamental questionar o atual sistema fiscal, assente no modelo do Imposto Único, e as premissas que o sustentam, nomeadamente o da equidade vertical e até que ponto é que é garantido um esforço social justo e proporcional aos contribuintes.

Acresce, pelo menos aparentemente, que o aparelho fiscal português está mais vocacionado para controlar as entidades que efetivamente cumprem do que propriamente aquelas que se afastam do sistema logo à partida. Um ato elucidativo foi a possibilidade dada aos cidadãos que colocaram os seus valores em paraísos fiscais, de os fazer regressar, sem quaisquer consequências, a uma taxa “simbólica”, anunciando-o como um ganho para o Estado.

Cientes desta necessidade, concluímos, no último capítulo, com uma proposta de reformulação profunda do modelo de tributação dos rendimentos salariais e empresariais em Portugal, assente no modelo da Taxa Uniforme proposto por Hall e Rabushka.

⁹⁸ Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

Para além da sua profunda simplicidade, com declarações de rendimentos extremamente simples e fáceis de compilar, demonstra-se que este modelo responde em larga medida às distorções introduzidas pelo modelo do Imposto Único. Através da eliminação de grande parte das isenções, deduções e majorações hoje existentes, demonstra-se que é possível, adotando este modelo, manter o atual nível de receitas fiscais angariadas pelo IRS e IRC, com uma taxa global de 17,5%, algo que representaria uma redução muito significativa face às taxas de tributação vigentes. Adicionalmente, o modelo permitiria o aumento da base tributária, não pelo aumento das taxas mas, e sobretudo, pelo aumento da base tributável disposta a contribuir.

Na conjuntura económica atual, é fundamental dar aos trabalhadores e às empresas condições para crescerem e, em simultâneo, introduzir no sistema a estabilidade necessária para que os mercados e investidores, nacionais e estrangeiros, possam olhar para Portugal sem desconfiança e, acima de tudo, com algo que neste momento não existe: perspetiva.

BIBLIOGRAFIA

- Aaron, H., W. Gale (1983), “Economic Effects of Fundamental Tax Reforms”,
Brooking Institution Press;
- Alesina, A., G. Tabellini (1990), “Budget deficits and budget institutions.”, National
Bureau of Economic Research, Working Paper 5556;
- Allingham, M., A. Sandmo (1972), “Income tax evasion: a theoretical analysis.”,
Journal of public economics, pp 323-338;
- Arulampalam, W., M. Devereux, G. Maffini (2007) “The Incidence of Corporate
Income Tax on Wages”, Oxford University Centre for Business Taxation Working
Papers, 07/07;
- Autoridade Tributária e Aduaneira (2013a), Código do Imposto sobre o Valor
Acrescentado, Lisboa;
- Autoridade Tributária e Aduaneira (2013b), Código do Imposto sobre o Rendimento das
pessoas Colectivas, Lisboa;
- Autoridade Tributária e Aduaneira (2013c), Código do Imposto sobre o Rendimento das
Pessoas Singulares, Lisboa;
- Barro, R., C. Redlick (2011), “Macroeconomic effects from government purchases and
taxes”, The Quarterly Journal of Economics (2011) 126, pp 51-102
- Barrios, S., H. Huizinga, L. Laeven, G. Nicodème (2008), International Taxation and
Corporate Location Decisions, Mimeo;
- Baumol, W. (1967), “Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban
Crisis”, American Economic Review, pp 415-426;
- Buchanan, J. (1997), “The balanced budget amendment: clarifying the arguments.”,
Public choice, pp 117-138

- Buiter, W. (1985), “A guide to public sector debt and deficits.”, *Economic Policy*, pp 14-79;
- Burda, M., C. Wyplosz (1997), *Macroeconomics*, 2nd Edition, Oxford University Press;
- Comissão De Normalização Contabilística (2009), NCRF 25 “Impostos sobre o Rendimento”, 7 de Setembro, Lisboa;
- Correia, L. Anacorreta (2011), “SGPS: Tributação da alienação de partes de capital”, *Revisores & Auditores* Abril/Junho 2011, pp. 30-37;
- Deloitte (2012), “Apresentação do Orçamento de Estado 2013”, Dezembro 2012;
- Devereux, M.P (2008), *Taxing Foreign Profit: Economic Principles and Feasibility*, Mimeo;
- Djankov, S., T. Ganser, C. McLiesh, R. Ramalho and A. Shleifer, (2010), “The Effect of Corporate Taxes on Investment and Entrepreneurship.”, *American Economic Journal: Macroeconomics* 2 (3): pp 31–64;
- Douglas A. Hibbs, Jr. (1977), “Political Parties and Macroeconomic Policy”, *American Political Science Review* 71 (December), pp. 1467-1487;
- Drazen, A., M. Eslava (2005), “Electoral manipulation via expenditure composition: theory and evidence.”, *National Bureau of Economic Research, Working Paper* 11085;
- Fajnzylber, P., W. F. Maloney and G. V. Montes-Rojas (2011), “Does Formality Improve Micro-Firm Performance? Evidence from the Brazilian SIMPLES Program.”, *Journal of Development Economics* 94 (2): pp 262–76;
- Fernandes, A. C. (2008), *Economia Pública – Eficiência Económica e Teoria das Escolhas Colectivas*, Edições Sílabo;
- Fernandes, A. C. (2010), *A Economia das Finanças Públicas*, Almedina;
- Fernandes, A. C., P. Mota (2011), “The roots of the eurozone sovereign debt crises: PIGS vs. non-PIGS”, *FEP Working Papers*, n.º 413, May 2011;

- Ferreira, Rogério F. (2006), “As SGPS no mundo actual”, Revisores & Auditores Out/Dez 2006, pp. 18-24;
- Gordon, R. (1992), “Can Capital Income Taxes Survive in Open Economies?” *Journal of Finance*, 47: pp 1159-1180;
- Governo da República Portuguesa (2012), Orçamento Geral do Estado para 2012, Lisboa;
- Governo da República Portuguesa (2013), Orçamento Geral do Estado para 2013, Lisboa;
- Hall, R.E., A. Rabushka (2007), *The Flat Tax*, Second Edition, Hoover Institution Press;
- Hibbs, D. A., V. Piculescu (2010), “Tax Toleration and Tax Compliance: How Government Affects the Propensity of Firms to Enter the Unofficial Economy.”, *American Journal of Political Science* 54 (1): pp 18–33;
- Hines, J.R., E.M. Rice (1994), “Fiscal Paradise: Foreign Tax Havens and American Business”, *Quarterly Journal of Economics*, 109: pp 149-182.
- Huizinga, H., S.B. Nielsen (1997), “Capital Income and Profit Taxation with Foreign Ownership of Firms”, *Journal of International Economics*, 42: pp149-165;
- Instituto da Segurança Social, I.P. (2013), *Código Contributivo*, Lisboa;
- Instituto Nacional de Estatística (2013), *Censos 2011*, Lisboa;
- International Accounting Standards Board (2012), “International accounting Standard 12, Income taxes”, *Manual do Revisor Oficial de Contas, OROC*, versão 2.00.00, 2013;
- International Tax Dialogue (2007) “Taxation of Small and Medium Enterprises.”, Background paper for the International Tax Dialogue Conference, Buenos Aires, October;
- Isachsen, A., S. Strom (1980), “The hidden economy: the labour market and tax evasion.”, *Scandinavian Journal of Economics*, pp 304-311;

- Kolm, A., B. Larsen (2003), “Does tax evasion affect unemployment and educational choice?”, Institute for Labor Market Policy Evaluation, Working Paper n.º 4, Uppsala University;
- Marques, S. (2007), “A Fraude Fiscal e a Simulação”, Trabalho realizado no âmbito do III Curso de Pós Graduação em Direito Fiscal, Faculdade de Direito da Universidade do Porto;
- Manual do Revisor Oficial de Contas (2005), Directriz de Revisão/Auditoria 511 - “Verificação do cumprimento dos Deveres Fiscais e Parafiscais”, Abril 2005, Lisboa
- Meltzer, A., S. Richard (1981), “A rational theory of the size of the government.”, *Journal of Political Economy*, 89(51): pp 914-927
- Mintz, J. M. (1994), “Is There a Future for Capital Income Taxation?” *Canadian Tax Journal*, 42(6): pp 1469-1503;
- Mooij, R.A. (2005), “Will Corporate Income Taxation Survive?” *De Economist*, 153(3): pp 277-301;
- Nicodème, G. (2008), “Corporate Income Tax and Economic Distortions.”, CESifo Working Paper 2477, CESifo Group, Munich;
- Niskanen, W. (1975), “Bureaucrats and politicians”, *Journal of Law and Economics* 18 (December): pp 617-643;
- Olson, M. (1965), “The logic of collective action: public goods and the theory of groups.”, Cambridge: Harvard University Press;
- “Paying Taxes – The compliance burden” (2010), Pricewaterhousecoopers published jointly with the World Bank and IFC, November 2010;
- “Paying Taxes – The global picture” (2012), Pricewaterhousecoopers published jointly with the World Bank and IFC, January 2012;
- “Paying Taxes – The global picture” (2013), Pricewaterhousecoopers published jointly with the World Bank and IFC, January 2013;

- Pereira, P., A. Afonso, M. Arcanjo e J. Santos (2009), *Economia e Finanças Públicas*, 3.^a Edição, Escolar Editora;
- Pestieau, P, U. Possen (1991), “Tax evasion and occupational choice.”, *Journal of Public Economics*, pp 131-149;
- Pinto, J.A. Pinheiro (2011), *Fiscalidade*, 5.^a Edição, Areal Editores
- Pricewaterhousecoopers (2011), “Apresentação do Orçamento de Estado 2012”, Dezembro 2011;
- Ramsey, F. (1927), “A contribution to the theory of taxation.”, *Economic Journal*, pp 47-61;
- Redžepagić, S., M. Llorca (2007), Does Politics Matter in the Conduct of Fiscal Policy? Political Determinants of the Fiscal Sustainability: Evidence from Seven Individual Central and Eastern European Countries (CEEC), *PANOECONOMICUS*, 2007, 4, pp. 489-500;
- Rodrigues, J. (2009), *SNC – Sistema de Normalização Contabilística Explicado*, Porto Editora
- Romer, C., D. Romer, (2009), “Do tax cuts starve the beast? – The effect of tax changes on government spending”, *Brooking Papers on Economic Activity*, Spring 2009: pp 139-214;
- Romer, C., D. Romer, (2010), “The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks.”, *American Economic Review* 100: pp 763–801;
- Sanches, J.L. Saldanha (2006), *Os limites do Planeamento Fiscal – Substância e forma no direito fiscal português, comunitário e internacional*, Coimbra Editora;
- Sanyal, A., I. Gang, O. Goswami (1998), “Corruption, Tax Evasion and the Laffer Curve”, *Economics Department*, Rutgers University, New Brunswick NJ
- Schneider, C. (2010), “Fighting with one hand tied behind the back: political budget cycles in the West German states.”, *Public Choice*, 142(1-2): pp 125-150;

- Sørensen, P.B. (2007), “Can Capital Income Taxes Survive?”, CESifo Economic Studies, 53(2): pp 172-228;
- Von Hagen, J., G. Wolff (2006), “What do deficits tell us about debt? Empirical evidence on creative accounting with fiscal rules in the EU”, Journal of Banking and Finance, 30(12): pp 3259-3279;
- Weichenrieder, A.J. (2005), “(Why) Do We Need Corporate Taxation?”, CESifo Working Paper, pp 1495;
- World Economic Forum (2010), Global Competitiveness Report 2010–2011, Geneva: World Economic Forum.11. Bird, Richard. 2010. “Smart Tax Administration.”, Economic Premise (World Bank Group) 36: pp 1–5;